

**Steuerungseffekte und Steuerungs­lücken
neuerer europäischer Umweltpolitik**

**Eine Fallstudie zur Umsetzung der Richtlinie über die
Umweltverträglichkeitsprüfung (85/337/EWG)
auf mitgliedsstaatlicher Ebene**

**Von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
der Universität Duisburg-Essen
zur Erlangung des akademischen Grades**

Dr. rer. pol.

genehmigte Dissertation

von

Keivandarian, Armin

aus

Essen an der Ruhr

1. Gutachter: Prof. Dr. Dieter Grunow

2. Gutachter: Prof. Dr. Ulrike Berendt

Tag der Disputation: 25.11.2010

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
1.1 Steuerungstheoretischer Wandel von „Gouvernement“ zu „Governance“	9
1.2 Gang der Argumentation.....	14
2. Problemaufriss und Untersuchungsdesign	16
2.1 Effekte europäischer Regulierungsstrategien in Politikfeldern	16
2.2 Forschungsleitfrage	30
2.3 Theoretischer Analyserahmen.....	31
2.3.1 Verwaltungshandeln in Politikfeldern und Politikzyklen	34
2.3.2 der Raumbezug öffentlichen Verwaltungshandelns	38
2.4 Methoden	40
2.4.1 Der Vergleichende Ansatz	42
2.4.2 Die Auswahl der Länderbeispiele	48
3. Das Politische System der Europäischen Union.....	50
3.1 Entwicklungslinien der Europäischen Union.....	51
3.2 Theorien der Europäischen Integration.....	54
3.2.1 Föderalismus	56
3.2.2 Neo-Funktionalismus	58
3.2.3 Intergouvernementalismus	60
3.2.4 Die dynamische Mehrebenenperspektive	61
3.3 Architektur und Funktionsweise der EU 27.....	63
3.4 Die Vielfalt mitgliedsstaatlicher Staatsarchitekturen.....	80
3.5 Zusammenfassung.....	88
4. Europäische Umweltpolitik: Ziele und Instrumente	93
4.1 Entwicklungslinien der europäischen Umweltpolitik	94
4.2 Grundsätze und Ziele europäischer Umweltpolitik	97
4.3 Instrumente europäischer Umweltpolitik.....	109
4.3.1 klassische und „neuere“ Instrumente europäischer Umweltpolitik	111
4.3.2 Das Konzept der Umweltverträglichkeitsprüfung	113
4.4 Ausgewählte Vergleichsaspekte der UVP-Praxisbedingungen	120
4.5 Zusammenfassung.....	121
5. Die Implementation der UVP-RL.....	124
5.1 UVP in der Bundesrepublik Deutschland	125
5.1.1 Entwicklungslinien der UVP in Deutschland und NRW	125
5.1.2 Die Umweltverwaltung der BRD.....	127
5.1.3 UVP- Verfahrensstationen in der deutschen Umsetzungspraxis	132
5.1.4 Zusammenfassung.....	167
5.2 UVP in der Tschechischen Republik	180
5.2.1 Das politisch-administrative System der Tschechischen Republik	180
5.2.2 Umweltpolitik und Umweltverwaltung der Tschechischen Republik	183
5.2.3 Entwicklungslinien der UVP in Tschechien	188

5.2.5 Zusammenfassung.....	198
5.3 Ausblicke auf die Implementation der UVP-RL im Kontext der EU 27	205
6. Fazit.....	213
7. Literatur.....	226
X. Abbildungsverzeichnis.....	242
XX. Tabellenverzeichnis.....	242
XXX. Abkürzungsverzeichnis.....	243
XL. Anhang.....	245

1. Einleitung

Aus einer deutschen Perspektive kann die Entwicklung und die Erhaltung der rechtsstaatlichen Demokratie nach dem Ende des II. Weltkriegs als das kostbarste Ergebnis der jüngsten deutschen Geschichte betrachtet werden. Das Versagen der Weimarer Republik und die schrecklichen Erfahrungen der willkürlichen Herrschaft des Hitlerregimes haben uns die Vulnerabilität des Staates vor Augen geführt.

Zwei Elemente scheinen für die fortgesetzte Konsolidierung der Demokratie in Deutschland von besonderer Bedeutung zu sein. Zum Einen ist es das `Recht`, das den intersubjektiven Orientierungsrahmen für die - an der rechtsstaatlichen Demokratie teilnehmenden - Individuen liefert. Zum Anderen ist es die `Akzeptanz` des Rechts seitens der gesellschaftlichen Subjekte, die durch ihr regelgerechtes Verhalten dann erst die Realität der stabilen Ordnung einer rechtsstaatlichen Demokratie erzeugen. Diese Akzeptanz erfordert Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Rechts hinsichtlich seiner Wirkungskraft auf die anderen Teile der Gesellschaft. Denn es ist auch klar, dass das Recht einen Rahmen für gesellschaftliche Austauschprozesse liefert, nicht aber ihre Quelle ist. Wie soll nun dieser Rahmen am besten aussehen? Die Beziehung zwischen den Subjekten der Gesellschaft und dem Recht ist ambivalent; soll das Recht doch einerseits ihre individuelle Freiheit sichern, so muss es zu diesem Zweck die Freiheit des Einzelnen einschränken, um auch die Freiheit der Gesellschaft, also die Freiheit aller anderen Subjekte gewährleisten zu können. In seinem Aufsatz *„Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft“* verweist Franz Neumann auf diesen Widerspruch, den er in der Doppelbedeutung des Rechts wieder erkennt und der in der juristischen Terminologie durch die Unterscheidung zwischen dem `objektiven` und dem `subjektiven` Recht aufgelöst wird.

„Denn Recht meint einmal das objektive Recht, das heißt das vom Souverän gesetzte oder jedenfalls der souveränen Gewalt zurechenbare Recht, zum anderen den Anspruch des Rechtssubjektes. Also einmal die Verneinung der Autonomie des Individuums und zugleich seine Bejahung.“¹

¹ Neumann, Franz, *Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft*, in: Abendroth W. / Flechtheim, O.K. / Fetscher, I., Franz Neumann – Demokratischer und autoritärer Staat, Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. Main 1967, S. 31

Wenn im Rahmen der vorliegenden Arbeit „*verwaltungs-technische*“ Fragen der Regulierung anthropogener Umweltbelastungen aufgegriffen und in ihren Einzelaspekten untersucht werden, dann wird die hier mit Franz Neumann beschriebene Ambiguität des Rechts entlang einer grundsätzlichen Konfliktlinie deutlich, die zwischen dem subjektiven und notwendigen Recht auf individuelle wirtschaftliche Aktivität einerseits und andererseits der notwendigen Pflicht des Staates verläuft, den natürlichen Lebensraum aller vor den Folgen solcher Aktivitäten zu schützen. Der Schutz der Umwelt entspricht einem gesamtgesellschaftlichen Auftrag an den Staat. Das Recht in die Umwelt einzugreifen, entspricht einem notwendigen Recht der Individuen, wirtschaftliche Aktivitäten zu entfalten (J. Locke). Somit wird die Belastung der Umwelt durch anthropogene Eingriffe, als eine Art `rivalisierender Konsum` verstanden, der geregelt werden will. Die Regulierung soll den Ausgleich zwischen den konkurrierenden Interessen leisten. So plausibel dieses Regulierungserfordernis auch erscheint, so schwierig stellt sich seine konkrete Ausgestaltung im modernen Staat dar. Diese Aufgabe kommt der öffentlichen Verwaltung zu, die in rechtsförmigen Verfahren die Legitimität ihrer Entscheidungen herstellen muss, um eine allgemeine Akzeptanz ihrer Entscheidungen zu erzeugen. Die Problematik dabei resultiert auf der einen Seite aus der natürlichen Komplexität der Schutzgüter wie Luft, Wasser, etc. und den nach wie vor begrenzten Möglichkeiten, ihre Beeinträchtigung und die Folgewirkungen dieser Beeinträchtigung auch belastbar zu erfassen. Auf der anderen Seite sind die staatlichen Möglichkeiten zur administrativen Bearbeitung dieser Aufgabe konkreten Restriktionen ausgesetzt. Knappe Kassen und folglich wenig Personal setzen dem Handlungsspielraum der öffentlichen Verwaltung im Umweltschutz klare Grenzen. Darüber hinaus ist ein Wandel ihrer rechtlichen Handlungsgrundlagen zu konstatieren, der sich auf die Logik der Verfahrensweise zur Bewältigung der Aufgaben selbst bezieht und auch die Quelle ihrer Legitimität im weberschen Sinn betrifft.

In den Anfangsjahren des deutschen Umweltschutzes begegnete die öffentliche Verwaltung dieser Herausforderung mit einem ordnungsrechtlichen Regulierungskalkül, dass sich auf die Prüfung eindeutig messbarer Umweltwirkungen stützte und auf der Grundlage gesetzlicher Grenz- und Schwellenwerte verbindliche Entscheidungen in Antrags- und Genehmigungsverfahren von Projekten herstellte, deren Umsetzung erhebliche Umweltwirkungen erwarten ließen. Die Vorgehensweise entsprach der Tradition deutschen Verwaltungshandelns insofern sie den bürokratiethoretischen Kriterien einer „*legitimen*

Herrschaft“ (Max Weber) gerecht wurde, indem die Herstellung der Verwaltungsentscheidung transparent und intersubjektiv nachvollziehbar war. Der Ermessensspielraum der administrativen Entscheider war maximal minimiert und die Entscheidungen waren maximal rechtssicher, da die entscheidungskritischen Grenz- und Schwellenwerte einen objektiven Maßstab für die Entscheidungsfindung lieferten. Es war diese verlässliche Verwaltungspraxis, die sich in allen Politikfeldern bewährt hat und eine vertrauensstiftende Wirkung auf die Entstehung der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland entfaltete. Die Dialektik zwischen der Praxis staatlichen Handelns und dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Institutionen, Entscheidungsträger und Entscheidungen des Staates kann als konstituierender Faktor des fortgesetzten Konsolidierungsprozesses der deutschen Demokratie seit dem zweiten Weltkrieg bis in die Gegenwart benannt werden. So konnte eine stabile Balance im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft erreicht werden, die bestimmt eine belastbare Grundlage für erforderliche Anpassungsprozesse des modernen Staates an die sich wandelnden Herausforderungen in der Gegenwart und für die Zukunft darbietet. Dadurch verringert sich aber keineswegs das permanente Risiko dysfunktionaler Entwicklungen, die sich unbemerkt und punktuell einschleichen, und so, der demokratischen Kultur in Deutschland mittelbar abträglich werden können.

Die punktuelle Neuausrichtung auch nur eines einzigen Elementes in dem komplexen Wirkmechanismus einer demokratischen Ordnung kann langfristige Effekte auf die Balance des Vertrauens in der wechselseitigen Wahrnehmung der Akteure hervorrufen. Die Verwaltungskultur bzw. die Traditionen öffentlichen Verwaltungshandelns stellen ein ganz zentrales Element in diesem Zusammenhang dar. Um derartige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern, muss eine politisch gewollte Veränderung der rechtlichen Handlungsgrundlagen und Entscheidungsmodi der öffentlichen Verwaltung aufmerksam beobachtet werden, mit der letztendlich die Staatlichkeit grundlegend verändert wird; und sei es in einem, für den hier aufgezeigten demokratietheoretischen Problemzusammenhang abwegigen Bereich, wie dem öffentlichen Umweltschutz.

Vor diesem Hintergrund wurde mit der vorliegenden Arbeit die Europäisierung der öffentlichen Verwaltungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland und einem weiteren Mitgliedsstaat der Europäischen Union am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in den Blick genommen. Die entsprechende Richtlinie (85/337/EWG) ist in einem

breiteren verwaltungsprogrammatischen Kontext als ein umweltpolitisches Instrument der „*new modes of governance*“ (Tömmel) zu zurechnen, dessen Regulierungslogik die Ziele des europäischen Governance Ansatzes (Weißbuch der Kommission) transportiert und damit den traditionellen Modus des deutschen Verwaltungshandelns in dem umweltpolitisch interessanten Bereich der Projekt und Anlagengenehmigungspraxis ablöst.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Frage nachgegangen, welche Effekte mit der Umsetzung der RL in der Bundesrepublik Deutschland erzielt wurden. Also, welchen Beitrag die Richtlinie schließlich zur Realisierung der zugrundeliegenden - allgemeinwohlorientierten - Zielsetzung beiträgt. Auf welche Weise die Regulierungspraxis verändert wurde und welche Steuerungslücken gegenüber einer interventionistischen Verwaltungspraxis sichtbar werden. Durch einen Ausblick auf die Richtlinienimplementation im europäischen Umland wurden Hinweise auf relevante Kontextfaktoren für die Steuerungseffektivität der UVP herausgearbeitet. In diesem Sinne liegt der Arbeit ein eher praxisorientiertes und kaum theoriezentriertes Erkenntnisinteresse zugrunde. Daher wählt die Arbeit einen verwaltungsorientierten Ansatz der Policyanalyse als theoretischen Analyserahmen. Das Untersuchungsdesign entspricht dem, einer vergleichenden Fallstudie, wobei dem vergleichenden Moment hier keine exponierte Bedeutung zugesprochen wurde, sondern, dieser hier vielmehr aufgrund des europäischen Hintergrunds der untersuchten Politik in gewisser Weise als erforderlich erschien. Darüber hinaus bot die vergleichende Perspektive, die Möglichkeit auch über den eigenen Tellerand hinaus zusehen. Diese Vorgehensweise hat sich in jedem Fall als zweckdienlich erwiesen, als dass hier durch den Vergleich zu einem anderen Mitgliedsstaat interessante Unterschiede hinsichtlich der verwaltungs-strategischen und verwaltungs-praktischen Verarbeitung des Instrumentes gefunden werden konnten, die insbesondere für die Fortentwicklung der deutschen UVP-Praxis instruktiv sein könnten. Die hohe Komplexität des betrachteten Untersuchungsgegenstandes, sowie die schlechte Datenlage zum Thema, haben eine qualitativ und induktiv ausgerichtete Vorgehensweise nahe gelegt, um im Ergebnis vorsichtige Annahmen zur Beantwortung der im folgenden aufgeworfenen Forschungsfragen formulieren zu können.

1.1 Steuerungstheoretischer Wandel von „Gouvernement“ zu „Governance“

Aus einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive stellt sich seit jeher die Frage, wie sich gesellschaftliche Prozesse steuern lassen. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die traditionelle Vorstellung von der politisch-administrativen Steuerung als einem einseitigen Vorgang von `Anordnung` und `Befolgung` (Botzem 2002). Der Idealtypus vom `Regieren` im klassischen Sinne, entsprach der hierarchischen Steuerung. Dieses klassische Verständnis der politischen Steuerung charakterisierte seit jeher den Staat und die Staatlichkeit. Insbesondere die deutschsprachige Gesellschaftswissenschaft hat umfassende Arbeiten hervorgebracht, mit der die Zweckmäßigkeit dieser politischen Herrschaftsform herausgearbeitet wurde. Vor allem Max Webers Bürokratietheorie liefert an dieser Stelle die theoretische Grundlage, für das, über seine Zeit hinweg wirkende, Verständnis von den klassischen Formen des Regierens. Denn sie stellt die Funktionslogik der Steuerungsprozesse einer „*legalen Herrschaft*“ dar, durch die sich die Verwaltung demokratischer Rechtsstaaten von der Verwaltung andere Herrschaftssysteme unterscheidet.

Das Recht, genau genommen die implizite Logik der Regulierung von konkreten Zuständigkeiten und Sachverhalten, spielt dabei eine Schlüsselrolle. Nach Weber kennzeichnet sich die „*legale Herrschaft*“ in Abgrenzung zur „*traditionellen Herrschaft*“ und zur „*charismatischen Herrschaft*“ durch ihren rationalen² Charakter, wogegen die beiden anderen Typen eher auf tradierten Regeln bzw. auf der Wirkung charismatischer Führer beruhen. In diesen Fällen werden Entscheidungen eher nach dem beliebigen Ermessen der Entscheider getroffen, als dass exakte rechtsförmige Entscheidungsmaßstäbe die Grundlage für die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen liefern. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die Frage, was Menschen zum Einhalten von „*unpersönlichen*“ Regeln bewegt. Die Antwort auf diese Frage findet Weber in der Annahme, dass Menschen an die Legitimität von Regeln glauben, die selbst wiederum aus der Rationalität einer geregelten Ordnung resultieren. Insofern das Einhalten von Regeln nicht allein durch extrinsische Anreize erklärt werden kann, war er der Überzeugung, dass es im Wesentlichen die „*innere Anerkennung*“ durch die Regeladressaten ist, aus der

² Der von Weber verwendete Rationalitätsbegriff unterscheidet sich vom Begriff der ökonomischen Zweckrationalität. Rationalität hat für Weber vielmehr einen empirischen Charakter, der sich beispielsweise in Form zunehmender „*Verwissenschaftlichung*“ gesellschaftlicher Realität darstellt.

sich die ordnungsstiftende Legitimität von Rechtsnormen ergibt.³ Weber erkennt den Idealtypus der Bürokratie in der legalen und rationalen Herrschaft (Weber 1972). Vor diesem Hintergrund entwickelt er seine Konzeption der Bürokratie, als einer wissensgeleiteten und sachlich funktionierenden Organisation mit abgegrenzten Kompetenzbereichen in einer regelbasierten Hierarchie⁴, in der Handlungen und Entscheidungen auf der Grundlage von Regeln vollzogen und dokumentiert werden. So wird Verwaltungshandeln und Verwaltungsentscheiden transparent und nachvollziehbar. In diesem Sinne lassen sich staatliche Regierungssysteme im klassischen Sinne mit dem bürokratiethoretischen Konzept Webers beschreiben, indem sie durch ihren rationalen und bürokratischen Charakter eine berechenbare Staatlichkeit für die Gesellschaft erzeugen und in der o.g. hierarchischen Struktur erscheinen. Die Regierungen und ihr `Regieren` verkörpern in diesem Sinne ein eher klassisches Staatsverständnis, das hier in Abgrenzung zu neueren Formen der politisch-administrativen Handlungskoordination als Government gefasst wird, indem die Staatsverwaltung allgemein verbindliche Entscheidungen nur mit Bezugnahme auf das Recht hervorbringt und über hierarchische Formen der Kommunikation durchsetzt (Gebote und Verbote). Bildete die Vorstellung von einer problemlosen hierarchischen Steuerung über Jahre hinweg die Grundlage für politische Planungen unterschiedlichster Art, so schlug die Einschätzung hinsichtlich ihrer Effektivität mit der Zeit immer mehr ins Gegenteil um. Botzem beschreibt die Entwicklung der steuerungstheoretischen Debatte in Deutschland kurz und treffend wenn er sagt:

„Die Entwicklung in Deutschland reicht von Planungseuphorie und Planungsoptimismus über kritischen Optimismus bis hin zu steuerungspessimistischen Einschätzungen.“ (Botzem 2002: S. 4).

Die Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen spiegelte sich in der steuerungstheoretischen Auseinandersetzung mit der Frage wieder, wie sich komplexe soziale Prozesse beeinflussen und steuern lassen. Eine wachsende Zahl von politikwissenschaftlichen Arbeiten richtet nun ihr Augenmerk verstärkt auf neue Formen der Koordination und Regulierung (vgl. Kern 2000; Altrichter 2007; Herberg 2007). Im Kontrast zu einem

³ In seinem Begriffssystem differenziert Weber zwischen der „*Legitimität*“ (Rechtmäßigkeit von Handlungen, wenn diese als gerechtfertigt angesehen werden) und der „*Legalität*“ von Handlungen, die sich aus der Übereinstimmung mit dem Gesetz ergibt.

⁴ Also einer Hierarchie, die sich durch amtsgebundene Kompetenzen und nicht durch persönliche Entscheidungsrechte kennzeichnet.

klassischen Begriff des `Regierens` in Form einer hierarchischen Steuerung, wie er hier definiert wird, kristallisierte sich in den letzten zwei Jahrzehnten der Begriff des Governance als sprachlicher Ankerpunkt für neuere Konzepte in der Beschreibung und Analyse politisch-administrativer Prozesse heraus. Bezeichnet Governance doch in seiner ursprünglichen angelsächsischen Bedeutung eigentlich nichts anderes als Government, also einen Vorgang des Regierens, sollte seine Verwendung aber einen Unterschied in den Formen bzw. Modi (Tömmel) der politischen Handlungskoordination signalisieren. In Abgrenzung zur `Steuerung` politischer Prozesse kann die `Koordination` politisch-administrativer Kommunikation unterschiedlich akzentuiert sein und auch alternative Interaktionsformen (Scharpf), wie Verhandlung, Netzwerkkommunikation, Konkurrenz, etc., beschreiben.

Für den Einzug der Governance-Debatte in die politikwissenschaftliche Europaforschung identifiziert Tömmel zwei Entwicklungsstränge im fachlichen Diskurs. Zum einen sieht sie Diskussionsbeiträge aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen als ursächlich für das Aufkommen der Governance-Debatte im Rahmen der Europaforschung, wobei hier insbesondere auf die Arbeit von Rosenau und Czempiel mit dem Titel „*Governance without Government*“⁵ verwiesen wird (Tömmel 2008: S. 16). Vor allem Rosenaus Beitrag hebt dort auf eine Form des Regierens zwischen Staaten ab, die sich mehr als Koordination zu erkennen gibt, denn als Regieren. Darüber hinaus verdeutlicht Rosenau in seinem Beitrag die zunehmende Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren in der Herstellung und Bewahrung der öffentlichen Ordnung innerhalb des Systems der Internationalen Beziehungen.⁶ Vor diesem Hintergrund beschreibt Rosenau Governance, als ein „*system of rule*“ (Vgl. ebd.).

Den andern Ausgangspunkt für die Governance-Debatte im Bereich der Europaforschung sieht Tömmel in der Diskussion über die „*Veränderung von Staatlichkeit*“ aus Sicht der Vergleichenden Politikwissenschaft. Wo insbesondere zwei „*Faktorenkomplexe*“ als ursächlich für den Veränderungsprozess der Staatlichkeit thematisiert werden. Einerseits

⁵ Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), *Governance without Government, Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992

⁶ Czempiel speist später auch seine Vorstellung einer Interdependenztheorie in die deutschsprachige Debatte ein, im Rahmen derer er neben der Verflechtung von Staaten im System der Internationalen Beziehung auch die zunehmende Verflechtung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in den Staaten der Welt herausstellt. Vgl. hierzu Czempiel, E.-O., *Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999

einen Prozess der zunehmenden Internationalisierung und andererseits die Veränderung binnengesellschaftlicher Problemlagen. Beide Entwicklungen scheinen sich demnach massiv auf die Handlungsfähigkeit moderner Staaten auszuwirken.

In jedem Fall wird `Governance` zum Schlüsselbegriff für die Erfassung des konstatierten Wandlungsprozesses mit dem die Veränderung der Staatstätigkeit bzw. der Koordinationsmuster zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gemeint wird (ebd.). Vor diesem Hintergrund wird auch, wie Tömmel konstatiert, die Doppelbedeutung des Governance-Begriffs deutlich. Denn Governance bezeichnet sowohl die Koordination von Interaktionsprozessen und gleichzeitig bezeichnet er die, diesen Prozessen zugrundeliegenden institutionellen Strukturen bzw. Regelstrukturen (Vgl. Mayntz 2004; Benz 2005; Börzel 2005; Schuppert 2005; Tömmel 2008: ebd.).

Das Ursache-Wirkungsverhältnis in der Entstehung des Veränderungsprozesses politisch-administrativer Steuerung ist allerdings nicht immer klar. Handelt es sich doch, wie Holzinger und Knill feststellen, in der Regel um ein „*Zusammenspiel*“ von neuen Steuerungsideen und veränderten Rahmenbedingung. Auf der einen Seite ist es häufig die Beobachtung eines Steuerungsversagens herkömmlicher Strategien bzw. die Veränderung der Rahmenbedingungen politisch-administrativer Steuerung, die zur Entstehung neuer Steuerungsideen führen. Auf der anderen Seite können neue Steuerungsideen aber auch los gelöst von den politisch-administrativen Prozessen entstehen und selbst eine Veränderung der Steuerungsmuster auslösen (Holzinger/Knill 2003: S. 10).

Auf der analytischen Ebene kann festgestellt werden, dass die inflationäre Verwendung des Governance-Begriffs in der Politikwissenschaft und insbesondere im Bereich der Politikfeldanalyse weder zu einem Einheitlichen Begriff, noch zu einer homogenen Einschätzung der Entwicklung geführt hat. In Abgrenzung zum Begriff der politischen Steuerung fehlt es dem Terminus `Governance` an analytischer Trennschärfe. Denn Governance bezieht sich vielmehr auf eine „*Regelungsstruktur*“ (Mayntz 2004; Schuppert 2005), die in Form von Anreizen oder Eingrenzungen das Handeln der Akteure eher „*lenkt*“, als dass es sie unmittelbar determiniert. Politische Steuerung ist dagegen als eine zielformulierende Strategie zu verstehen, die durch explizite Handlungsanweisungen auch in ihren Ergebnissen (i.S. von Erfolg oder Misserfolg) deutlicher zu erfassen ist.

Der Begriff der politischen Steuerung entspricht demnach im Verständnis der vorliegenden Arbeit der klassischen Form des „*Regierens*“ im Sinne von „*Government*“ einer hierarchischen Steuerungsstruktur die erkennbare top-down Wirkungen entwickelt, wogegen sich der Governance-Begriff zur Beschreibung neuerer „*markt- und konkurrenzbasierter*“ Steuerungsmuster unter Verwendung kooperativer bzw. konsensorientierter Strategien, unter Einbeziehung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure anbietet (vgl. Tömmel 2008; Schuppert 2005). Tömmel unterscheidet zwischen einem engeren und einem weiteren Governance-Begriff, wobei sich das Begriffsverständnis im engeren Sinne nur auf die nicht-hierarchisch angelegten Muster der Handlungskoordination bezieht, die auf gemischte Akteurskonstellationen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren abzielen. Governance im weiteren Sinne bezeichnet aber alle Formen der Bearbeitung öffentlicher Aufgaben und umfasst die neueren Modi der Koordination von Akteurshandlungen ebenso, wie klassische Regierungstechniken im Sinne hierarchischer Steuerungskommunikation, die aber programmatisch in abnehmender Tendenz berücksichtigt werden. Im Kontext der vorliegenden Arbeit setzt die Begriffsverwendung auf das erstere Begriffsverständnis eines engen Governance-Verständnisses auf, das sich an den Terminus der „*new modes of governance*“ anlehnt (vgl. Héritier 2002; Mayntz 2004; Caporaso/ Wittenbrinck 2006; Tömmel 2008: ebd.), womit ganz bestimmte Governance-Modi gemeint werden, die

1. entweder keine bzw. nur in ganz geringem Maße hierarchische Steuerungsinstrumente zur Zielerreichung anwenden;
2. nicht nur auf der Steuerung des Staates, sondern auch auf der Koordination der Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren basieren;
3. die Fähigkeit gesellschaftlicher Akteure zur Selbstregulierung systematisch in den Governance-Modus einbeziehen (Tömmel 2008: ebd.).

„Mit „*new modes of governance*“ wird somit die Neuartigkeit bestimmter Phänomene und damit ein historischer Wandel der Governance in den Vordergrund gerückt (Mayntz 2004). „*New modes of governance*“ werden zudem als „*soft*“, also weiche Governance-Modi thematisiert.“(ebd.).

Im Kontext der vorliegenden Arbeit wird vor dem Hintergrund der analytischen Differenzierung zwischen `Government` als homogener Form des klassischen Regierens und

‘Governance’ im Sinne eines heterogenen Ansatzes des Regierens, der Blick auf den Bereich der Europäischen Umweltpolitik gerichtet, der diesen Wandel in den letzten Jahren besonders deutlich wiedergespiegelt hat.

1.2 Gang der Argumentation

Die Studie beginnt im zweiten Kapitel mit einem ausführlichen Problemaufriss, indem die hier aufgegriffene Problematik zum einen aus der steuerungs-theoretischen Perspektive beleuchtet wird und zum anderen die zugrundliegende Herausforderung des Umweltschutzes im Kontext der politisch-administrativen Problembearbeitung nachgezeichnet wird, um daran anschließend die forschungsanleitenden Fragestellungen der Untersuchung zu formulieren. Im ersten Abschnitt des nächsten Kapitels wird der hier zugrundegelegte theoretische Analyserahmen einer verwaltungszentrierten Policyanalyse eingeführt, um darauf aufbauend in den folgenden Unterkapiteln einige Überlegungen zur Methode der vorliegenden Arbeit explizit zu machen. Im dritten Kapitel soll dann ein Ausblick auf die Entstehungsgeschichte der Europäischen Union, ihrer Theoretisierung, Architektur und Funktionsweise vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang wird die Aufmerksamkeit auf die institutionell-fragmentierten Gestaltungs- und Implementationsbedingungen Europäischer Politikinstrumente gerichtet, sowie die Eigendynamik europäischer Politikprozesse herausgearbeitet werden soll. Auch wenn die hier fokussierte Richtlinie zu einer Zeit auf den Weg gebracht wurde, als sich die Zusammensetzung und Funktionsweise der EU-Ebene noch anders dargestellt hat, ist der politisch-administrative Kontext für die Umsetzung des Instrumentes von gewisser Bedeutung. Denn bei der UVP-RL handelt es sich um eine administrative Technik der Entscheidungsunterstützung, die auf eine kontinuierliche Fortentwicklung angewiesen ist und somit ggf. notwendig werdende Maßnahmen der Nachsteuerung immer wieder die Aushandlungskanäle des europäischen Politiksystems passieren müssen. Die Europäische Kommission stellt diesbezüglich fest, dass die UVP-Entwicklung ein evolvierender Prozess sei. Aus diesem und anderen Gründen wird das europäische Politiksystem, als ein wichtiges Element im europäischen Politikzyklus im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit in Rechnung gestellt. Nach einer Darstellung des Akteurs-Settings auf der europäischen Ebene wird in einem zweiten Schritt die Aufmerksamkeit auf die, für den weiteren Implementationsprozess der europäischen Politiken markante Bruchstelle zu den nationalen Politik- und Verwal-

tungssystemen, sowie die damit verbundenen Implikationen der Steuerungsmöglichkeiten der EU gerichtet. Auf diese Weise soll die Komplexität der Implementationsphase, als Gegenstand der im vorliegenden Zusammenhang herausgearbeiteten Einschätzung ansatzweise deutlich gemacht werden. Diese Komplexität resultiert vor allem aus der horizontal liegenden Divergenz zwischen den Implementationssystemen der Mitgliedsstaaten. Aus diesem Grund werden die Mitgliedsstaaten hinsichtlich ihrer strukturellen Unterschiede aus einer breit angelegten aber oberflächlichen Perspektive dargestellt. In dem darauf folgenden vierten Kapitel wird die Policy-Dimension des hier betrachteten Zusammenhangs beleuchtet. Im Zentrum der Auseinandersetzung stehen Ziele und Instrumente europäischer Umweltpolitik. Diese Überlegungen werden dann auf die Betrachtung der UVP-RL (85/337EWG), ihre konkrete Zielsetzung und Regulierungsstruktur übertragen.

Vor diesem Hintergrund wendet sich die Arbeit im fünften Kapitel dann empirischen Schlaglichtern auf die UVP-Implementation in zwei Mitgliedsstaaten zu. In einem ersten Schritt wird die UVP-Praxis in der Bundesrepublik näher betrachtet, indem die einzelnen UVP-Verfahrensstationen und ihre verfahrensinternen Zusammenhänge dargestellt und analysiert werden, um Hinweise auf die qualitätsrelevanten Faktoren des Instrumentes zu identifizieren. In einem zweiten Schritt wird dann ein Ausblick auf die Verfahrensbedingungen in der Tschechischen Republik geworfen, um durch einen impliziten Vergleich die Gemeinsamkeiten und Besonderheiten des tschechischen UVP-Systems zur deutschen Praxis herauszuarbeiten. Anschließend wird ein kurzer Überblick zur Implementationssituation der Richtlinie in der EU 27 gegeben. So dass im sechsten und letzten Kapitel der Arbeit ein allgemeines Fazit gezogen werden kann, um die im Folgenden entwickelten forschungsanleitenden Fragen der vorliegenden Arbeit zu beantworten.

2. Problemaufriss und Untersuchungsdesign

In diesem Kapitel sollen einige grundsätzliche Anmerkungen zur vorliegenden Untersuchung gemacht werden. Zunächst wird im folgenden Abschnitt die vorliegende Problemlage aus zwei Richtungen eingegrenzt. Ausgehend von der steuerungstheoretischen Problematik, die mit dem Governance-Konzept als Steuerungsparadigma einhergeht, wird das Problem dann andererseits hinsichtlich der zugrundeliegenden Aufgabe des öffentlichen Umweltschutzes vorgenommen. Anschließend wird der theoretische Analyse Rahmen der vorliegenden Untersuchung dargestellt, sowie abschließend einige wichtige Anmerkungen zur Untersuchungsmethode bzw. zu den unterschiedlichen methodischen Ebenen der Arbeit formulieren werden.

2.1 Effekte europäischer Regulierungsstrategien in Politikfeldern

Die hier betrachtete Problematik nimmt ihren Ausgangspunkt im Spannungsfeld der gesellschaftspolitischen Kontroverse über grundsätzliche Strategien der Steuerung politisch-administrativer Prozesse zwischen Government und Governance in modernen Rechtsstaaten bzw. hier, im Kontext des politisch-administrativen Systems der Europäischen Union. Regulierung und De-Regulierung sind die zentralen Stichworte, die in diesem Zusammenhang die gesellschaftspolitische Debatte inhaltlich kennzeichnen. Hinsichtlich der politischen Begriffsverwendung, können aus einer zugespitzten Perspektive die Argumentationslinien der Debatte über De-Regulierung und Entstaatlichung öffentlicher Handlungsfelder zwei entgegengesetzten Positionen zugeordnet werden, denen divergierende Vorstellungen von der Rolle des Staates in der Gegenwartsgesellschaft zugrunde liegen. Auf der einen Seite lässt sich der Standpunkt verorten, nach dem mehr De-Regulierung der öffentlichen Handlungsfelder gefordert wird. Aus einer stark akzentuierten Sichtweise, zielt diese Forderung vor allem auf die Fortentwicklung eines freien Marktes ab, der als Idealtypus gesellschaftlicher Selbstorganisation vorweggetragen wird. Im europäischen Kontext sind damit in erster Linie die Bemühungen um den Ausbau des gemeinsamen Binnenmarktes gemeint.⁷ Entbürokratisierung hat in diesem Sinne

⁷ Die De-Regulierung der europäischen Energiemärkte ist hierfür wohl das am meisten diskutierte Beispiel. Vgl. Rychwalski, Peter, Die Zukunft der Energiemärkte in Deutschland : Auswirkungen und Perspektiven wettbewerbsspolitischer Deregulierung am Beispiel des deutschen Strommarktes, Münster 2005; Durach, Wolfgang, Die Einführung kompetitiver Strukturen auf den Energiemärkten : die Bedeutung des

grundsätzlich das Ziel den Staat zu verschlanken, sowie die Entstaatlichung öffentlicher Handlungsfelder durch massive Deregulierungskampagnen voranzutreiben. Auf der anderen Seite finden sich eher sozialstaatliche Positionen, die einen starken und handlungsfähigen Leistungsstaat als die richtige Antwort auf die komplexen Herausforderungen bereits sichtbarer und zukünftiger gesellschaftlicher Probleme präferieren.

Faktisch impliziert die Idee vom schlanken Staat, durch Bürokratieabbau und Deregulierung, einen massiven Umbau administrativer Architekturen. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung setzt diese Entwicklung auf die Konzepte des „*New Public Management*“ (NPM) bzw. des sogenannten „*Neuen Steuerungsmodells*“ auf. In den meisten deutschen Ländern wurden Stabsstellen (i.d.R. in den Staatskanzleien) eingerichtet, die den Umbau koordinieren. Diese Veränderung von Staatlichkeit hat sich aus einer politikfeldbezogenen Perspektive in unterschiedlicher Hinsicht, als bedeutsam dargestellt. Aus den konkret veränderten Regelstrukturen resultieren neue Beziehungsmuster zwischen den Akteursgruppen in den zu regulierenden gesellschaftlichen Konfliktfeldern. Eine offizielle Interpretation hält das Finanzministerium der BRD bereit; das den Begriff der Deregulierung wie folgt definiert:

„Mit Deregulierung wird allgemein der Abbau staatlicher Regelungen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien) bezeichnet. Ziel ist es, den freien Wettbewerb zu stärken um damit technische, wirtschaftliche und soziale Innovationen anzuregen und schnellere wirtschaftliche Entscheidungen zu ermöglichen.“⁸

Mit dem Begriffs-Verständnis dieser Definition zielen De-Regulierungsansätze auf die oben genannte `Liberalisierung` der Märkte ab. Darüber hinaus implizieren oder explizieren sie aber auch flankierend die Forderung nach einem schlanken Staat, der sich verstärkt aus öffentlichen Handlungsfeldern zurückziehen soll. Das dahinter stehende Kalkül wird in der Einleitung des Gesetzesentwurfs zum „*Deregulierungsgesetz*“ der saarländischen Landesregierung vom 30.10.2003, als einem beliebigen Beispiel für die fokussierte Entwicklungstendenz deutlich. Dort heißt es:

Europäischen Wettbewerbsrechts für die Liberalisierung der Energiemärkte unter Berücksichtigung der Erfahrungen in Großbritannien, Frankfurt am Main , 1996

⁸ Begriffsbestimmung auf der Internetseite des Bundesministeriums der Finanzen, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_39818/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/D/003__Deregulierung.html, gelesen am 23.05.2010, um 23:09 Uhr

„Seit Jahren wird die Überreglementierung und überbordende Verwaltungstätigkeit von Wirtschaft, Bürgern und Verwaltung beklagt. Die Folgen sind Überlastung der genannten Gruppen und Institutionen und daraus resultierende Vollzugsdefizite. Regelungsabbau und –vereinfachung bilden deshalb ein zentrales Anliegen bei der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. [Abs.] Die Landesregierung hat die Deregulierung zu einem Schwerpunktthema der laufenden Legislaturperiode erhoben. Die Deregulierung gehört zu den Maßnahmen, die die Attraktivität des Landes und den Wandel zu einem modernen, leistungsorientierten und wirtschaftsfreundlichen Bundesland fördern sollen. Für den Begriff „Deregulierung“ existiert keine Legaldefinition. Allgemein werden unter Deregulierung im staatlichen Sektor alle Maßnahmen und Ziele verstanden, die die Regulierung privater Tätigkeit durch staatliche Normen sowie die staatliche Tätigkeit selbst (Staatsquote) reduzieren. [Abs.] Mithin gehören zur Deregulierung zB die Privatisierung, die Rechtsbereinigung, die Beschleunigung, die Vereinfachung und die wirtschaftlichere Gestaltung von Verfahrensabläufen und der Abbau von Erlaubnis- und Genehmigungsvorbehalten. [Abs.] Mit dem Deregulierungsgesetz sollen daher nicht mehr als notwendig angesehene Verwaltungstätigkeiten bzw. der Bestand der Rechtsvorschriften reduziert oder aber zukünftig funktional besser erledigt werden.“⁹

Wie mit dem Auszug aus dem Gesetzesentwurf der saarländischen Landesregierung deutlich wird, ist die zunehmende Tendenz zur Auslagerung öffentlicher Aufgabenbereiche ein zentrales Element der Entstaatlichungs- und Deregulierungskonzeption, wie sie hier für den Bereich des öffentlichen Umweltschutzes problemorientiert betrachtet wird. Diese Entwicklung impliziert unmittelbare Auswirkungen auf den gesellschaftspolitischen Nah-Raum der Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Staaten. Denn die tatsächlich beobachtbaren Effekte dieses „neuen“ Politikansatzes verändern Staat und Staatlichkeit in einer Weise, die unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen jeweils anders betreffen und unter den Bedingungen unterschiedlich konstituierter Politikfelder auch jeweils andere Wirkungen entfaltet.

⁹ Vgl. Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes, betr.: Gesetz zur Deregulierung landesrechtlicher Vorschriften (Deregulierungsgesetz), LT-Drucksache 12/982 S.1-2, Ausgegeben am 30.10.2003, http://www.sadaba.de/Mot/GSLM_DerG_12_982_V.html, gelesen am 17.06.2010, um 23:05 Uhr

Auf den ersten Blick erscheinen die Zielsetzungen der De-Regulierungspolitik erstrebenswert. Die Stärkung von Partizipation und Transparenz verspricht einen Fortschritt für die freiheitlich-demokratisch verfassten Rechtsstaaten Europas. Doch nachdem die ersten Effekte dieser Transformation von Staatlichkeit in den einzelnen Politikfeldern sichtbar wurden, wurden auch die skeptischen Stimmen in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft lauter. So verbindet Bevir beispielsweise mit diesen Forderungen - kritisch - den Glauben an die neo-liberale Idee, von der Überlegenheit der Märkte,¹⁰ der in gewisser Weise unter dem Deckmantel von Begriffen wie „good governance“ (Weltbank) oder „European Governance“ (EU) angetreten ist, um den Staat und die öffentliche Verwaltung, ihre Aufgaben und Beziehungen zur Zivilgesellschaft in ihren Fundamenten neu zu gestalten. Bevir beschreibt die Vision von diesem Wandel, als Kernidee derart gelagerter Governance-Konzepte, die faktisch auf die Kernziele der Deregulierungs- und Entstaatlichungspositionen abzielen und in diesem Zusammenhang mit Begriffen operieren, die einen massiven Demokratisierungsschub von Staat und Gesellschaft suggerieren (Bevir 2006).

„What are we to make of the ubiquitous rise of system governance? Does it mean that local, state, regional, and international regimes are all busily establishing radical democracy? Alternatively, have these regimes adopted the letters of radical democracy while missing its spirit? If we want to plump for the latter view, we might ask what is the spirit they are missing; we might try to provide an alternative account of radical democracy (Bang 2003).“¹¹

Mit Bevir stellt sich die Frage nach den konkreten Impacts dieser Politik, insofern das Begriffsinstrumentarium der Governance-Konzeption erstmal sehr allgemein gehalten ist. Für den europäischen Kontext hat die Kommission, die Zielsetzungen im Weißbuch „*europäisches Regieren*“¹² für die konkrete Ausgestaltung politischer Maßnahmen explizit gemacht:

„Gutes Regieren und die in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Änderungen beruhen auf fünf Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohä-

¹⁰ Bevir, Mark, *Democratic Governance*, Berkeley 2004, S.2

¹¹ Bevir, Mark, *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, in: *Public Administration Review* 66 (2006), S. 426-436

¹² „Europäisches Regieren“, ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endgültig, Brüssel 2001

renz. Auf diese Grundsätze, von denen jeder einzelne für demokratisches Regieren wichtig ist, stützen sich die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.“¹³

Die so formulierten Ziele der europäischen Governance-Konzeption scheinen der Idee nach, zunächst für jeden demokratisch-orientierten Beobachter, nachvollziehbar und erstrebenswert zu sein. In diesem Sinne werden klassische Formen der Staatstätigkeit auf der Grundlage von Programmen und Gesetzen, von diplomatischeren Ansätzen der Verhandlung und Einbindung nicht-staatlicher Akteure in den Prozess der Bearbeitung öffentlicher Aufgaben abgelöst. Hinter den Bemühungen die diese Tendenz fördern, steht die Annahme einer größeren Effektivität entstaatlichter Regulierungsprozesse.

„System governance derives principally from the beliefs that networks are more efficient than hierarchies and that dialogue and consensus can build political legitimacy and so effectiveness.“ (Bevir 2006: S. 6-7)

Darüber hinaus explizieren derartige Governance-Konzepte im Gegensatz zu klassischen ordnungsrechtlichen Strategien der politisch-administrativen Steuerung, die Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung, nach Entstaatlichung und Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren bzw. einer verstärkten Konsultation von Interessensgruppen etc.. Diese Strategie erscheint allerdings in unterschiedlichen Politikfeldern nur dann zielführend zu sein, wenn andere Implementationsfaktoren z.B. in Form von flankierenden Maßnahmen in der Finanz- und Haushaltspolitik oder der Informations- oder Bildungspolitik begleitend umgesetzt und verfolgt werden, um auch die notwendigen Grundlagen für das Funktionieren und die Wirksamkeit der neuen Steuerungskonzepte zu schaffen. Die Protagonisten dieser Entstaatlichungspolitik versprechen sich und anderen, durch die Transformation der Koordinationsmechanismen staatlicher Prozesse eine radikal-demokratische Erneuerung von Staat und Staatlichkeit, ungeachtet der Entwicklung hierfür erforderlicher Kontextbedingungen.

¹³ ebd., S. 13

Wichtige internationale Organisationen (Weltbank: „*good governance*“) und die Europäische Union (EU: „*Weißbuch über europäisches Regieren*“) haben die De-Regulierung gefordert, befördert und entsprechende Impulse für die Erneuerung von Staat und öffentlicher Verwaltung in konkrete eigene Politiken überführt, die nun auch zunehmend die Ebene der Nationalstaaten und damit auch den Alltag der Bürgerinnen und Bürger sichtbar erreicht haben. Die politisch-theoretischen Erwartungen an die neuen Konzeptionen von Staat und Regierungshandlungen waren hoch, die Ergebnisse bescheiden, die Wirkungen z.T. dramatisch. Die Veränderungen wirken sich in den unterschiedlichen Politikfeldern jeweils verschieden aus. Sie können aber konkret beobachtet werden und sich auf die steuerungstechnischen Ursachen der governance-politischen Veränderungen von gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen zurückführen lassen. Die vorliegende Arbeit greift die Frage nach den Auswirkungen der europäischen Governance Strategie für das Politikfeld des allgemeinen Umwelt- und Naturschutzes auf. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wie sich die Veränderung der Regulierungsgrundlagen unter politikfeldspezifischen Bedingungen auf die Beziehungsstrukturen zwischen den handelnden Akteursgruppen auswirken und welche Effekte damit für die Zielsetzung der öffentlichen Aufgaben in diesem Bereich einhergehen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden daher die Auswirkungen der neueren umweltpolitischen Regulierungsstrategie der Europäischen Union auf nationale Verwaltungshandlungen im Bereich des öffentlichen Umweltschutzes beleuchtet.

Die Untersuchung greift mit dem Thema der Umweltpolitik einen komplexen Problemzusammenhang auf, der sich durch seine universelle Relevanz auszeichnet. Die Auswirkungen anthropogener Umweltbelastungen konfrontieren uns alle und erzeugen eine unmittelbare Notwendigkeit darauf zu reagieren. Vor dem Hintergrund gewann die politische Auseinandersetzung mit dem Schutz der natürlichen Umwelt in den letzten Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung. Seit Beginn der 70'er Jahre stehen regelmäßig umweltpolitische Themen auf den Agenden nationaler und internationaler Gremien der Politik. Die Suche nach angemessenen Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen ist bei weitem nicht abgeschlossen und sie verläuft auch nicht unproblematisch, denn an vielen Stellen der Diskussion wurde deutlich, dass sich die Entwicklung der Umweltpolitik unter den Bedingungen eines starken interessenspolitischen Spannungsfeldes zwischen einer Vielzahl von unterschiedlichen Interessensdispositionen vollzieht.

In der Gemengelage des argumentativen Austauschs zeichnen sich Diskussionsstränge ab, die auf einen dominanten Zielkonflikt zwischen ökologischen Gegebenheiten bzw. Erfordernissen und ökonomischen Interessen, bzw. Ambitionen verweisen. Aus einer hier bewusst zugespitzten Sichtweise, kann festgestellt werden, dass die Erfordernisse eines exponentiellen Wachstums (im Konzept kapitalistischer Entwicklungslogik) in seinen Auswirkungen zwangsläufig und nachweisbar mit den Grenzen einer endlichen Natur kollidiert. Altvater und Mahnkopf stellen hierzu folgender Maßen fest:

„Denn Globalisierung findet auf dem Planeten Erde statt, und dieser hat eine endliche Oberfläche, einen endlichen stofflichen Inhalt, ein begrenztes solares Energieangebot, eine nicht unendlich belastbare Biosphäre, und er ist auf ein Zusammenwirken von Energie- und Stoffkreisläufen in der Atmosphäre, Hydrosphäre, Lithosphäre etc. angewiesen, das durch ökonomische Prozesse der Produktion, Konsumtion und Zirkulation gestört wird.“¹⁴

Die so von Altvater und Mahnkopf zugespitzte Problematik spiegelt ein Dilemma wieder, dass zwischen unserer eigenen Lebensweise und der offenbar gewordenen Notwendigkeit zum Schutz der natürlichen Umwelt besteht, die uns umgibt. Der ökonomisch-ökologische Zielkonflikt ist manifest. Er spiegelt sich in den Aushandlungsprozessen auf allen Ebenen moderner Politiksysteme wieder. Die umweltwissenschaftlichen Erkenntnisse erzwingen notwendige Veränderungen unserer Lebensweisen. Politik, Recht und Verwaltung sind daher mit der Herausforderung konfrontiert, dieses Dilemma aufzufangen und intelligente Lösungen für das Problem zu finden. Die politischen Systeme beschäftigen sich aus diesem Grund auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, sowie in ihren spezialisierten Gliederungen mit der Frage, wie sich politisch-administrative Maßnahmen entwickeln lassen, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Natur als zentrale Lebensressource des Menschen zu schützen und ein allgemeines Bewusstsein für einen nachhaltigen Umgang mit unseren natürlichen Ressourcen zu fördern, der sich entlang politischer Regulierungen wieder findet, die so gut funktionieren, dass im sozialen und ökologischen Ergebnis, unser Planet auch für die kommenden Generationen menschlichen Lebens noch als verträglicher Lebensraum bewahrt werden kann.

¹⁴ Altvater, Elmar/ Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 2004 (6. Auflage), S. 443

Die ökologisch-ökonomische Konfliktlinie stellt einen zentralen, aber nicht den einzigen und keinen unüberbrückbaren Problembereich in diesem Zusammenhang dar. Aus einer umweltwissenschaftlichen Perspektive spielt das allgemeine Konsumverhalten der Menschen, die Entwicklung neuer Technologien zur Emissionsvermeidung und vieles Andere eine ebenso bedeutsame Rolle, wie die Frage der Vereinbarkeit von menschlichen Wirtschaftsaktivitäten und dem Schutz der natürlichen Umwelt. Durch eine gewachsene Wahrnehmung und gesellschaftliche Problematisierung der Umweltthematik globalisierte sich zu Beginn der 70`er Jahre dieser Diskurs über eine dringend notwendige Koordination politischer Maßnahmen zur Eingrenzung der durch den Menschen verursachten Naturzerstörung. Die Berichte des Club of Rome, die Konferenz der Vereinten Nationen in Stockholm 1972 zum Thema „human environment“, sowie andere international wahrgenommene Reporte zur tendenziellen Entwicklung der natürlichen Umweltbedingungen¹⁵ förderten die gesamtgesellschaftliche Problemwahrnehmung in diesem Bereich.¹⁶ Zu dieser Zeit hat man bereits erkannt, dass insbesondere eine gezielte staatliche Regulierung des Umwelt- und Naturschutzes auf eine internationale Koordination angewiesen ist, um eine relevante Wirksamkeit zu entfalten. Vor diesem Hintergrund wurde der Umwelt- und Naturschutz auch in immer höherem Maße für die Arbeit suprastaatlicher Institutionen von Bedeutung. Diese Entwicklung erreichte auch die Gremien der Europäischen Union.¹⁷ Bereits auf der Pariser-Konferenz 1972 einigten sich die damaligen Mitgliedsstaaten auf die zukünftige Bedeutung des Umweltschutzes zum Zweck der Verbesserung der natürlichen Lebensbedingungen im Gemeinschaftsraum. Ein rechtlich verbindliches Fundament für die umweltpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft folgte dann allerdings erst 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte¹⁸ und seit 1999 muss bei allen Politiken der EU die Auswirkung auf die Umwelt im Vorfeld berücksichtigt werden.¹⁹ Diese formale Verbesserung der Rahmenbedingungen europäischer Umweltpolitik hat zu dem Ergebnis eines umfassenden Kataloges europäischer Umweltschutzaktivitäten geführt. Auf der supranationalen Ebene werden politische Programme und konkrete Steuerungsabsichten für das Politikfeld verhandelt und in Form von Rechtsnormen

¹⁵ Z.B. der Report des Präsidenten Carter „Global 2000“ aus dem Jahr 1976

¹⁶ Große Aufmerksamkeit erlangte beispielsweise der Stern-Report, der vor allem die volkswirtschaftlichen Konsequenzen des Klimawandels quantifiziert herausgearbeitet hat.

¹⁷ Wie und warum sich dies so ergeben hat wird an anderer Stelle im folgenden Text in einem Kapitel zur Entwicklungsgeschichte der Europäischen Umweltpolitik näher erörtert.

¹⁸ Einheitliche Europäische Akte vom 17./28. Februar 1986 in Kraft getreten am 1. Juli 1987

¹⁹ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/UmweltUmsetzung.html>, gelesen am 12.10.2009 um 11:08 Uhr

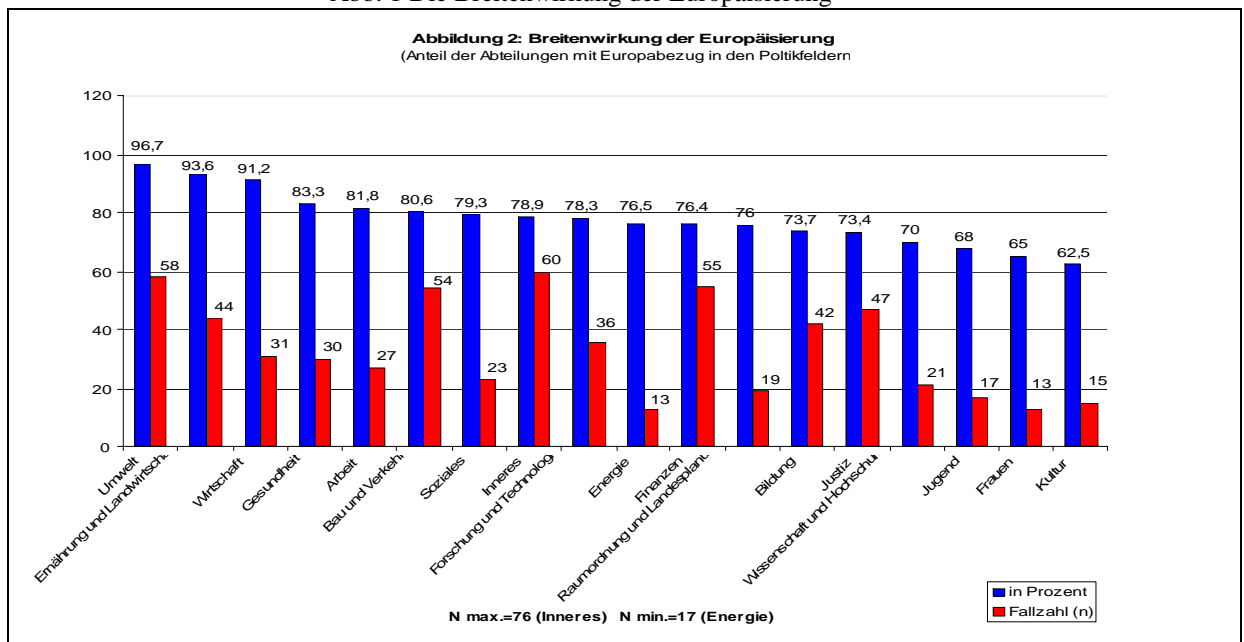
unterschiedlicher Qualität auf den Weg der Implementation in der Gemeinschaft gebracht. Der Fluchtpunkt der vorliegenden Arbeit richtet sich daher auf die mitgliedsstaatliche Ebene, als dass die in Europa vereinbarten Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Umwelt dann zur konkreten Umsetzung an die staatlichen Stellen der Mitgliedstaaten lanciert werden. Die Mitgliedstaaten selber sind zur Umsetzung der Maßnahmen aufgerufen. Erst durch die Aktivitäten der Normadressaten in den Institutionen der Mitgliedstaaten erhalten die bis dahin zunächst nur geduldig ausgehandelten und niedergeschriebenen politischen Absichtserklärungen ihre Wirksamkeit. Da sich die einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft durch die jeweils landeseigenen Architekturen der politisch-administrativen Systeme (s. hierzu Kap. 3.), durch verschiedene Rechts- und Verwaltungstraditionen, sowie durch die Formen „*traditioneller Arrangements*“ (Grunow 2003) des Verwaltungshandelns in den Politikfeldern massiv unterscheiden, entsteht für die Begutachtung des langen Implementationsweges europäischer Umweltgesetze ein berechtigtes Erkenntnisinteresse hinsichtlich der Wirkungen auf der Projektebene, also in den konkreten Entscheidungszusammenhängen. Die EU hat steuerungspolitisch auf die gewachsene politik- und verwaltungswissenschaftliche Heterogenität der Gemeinschaft mit der Entwicklung neuer Steuerungskonzepte reagiert, die ein Höchstmaß an Effizienz mit der größtmöglichen Schonung der nationalen Handlungsautonomie verbinden sollen.²⁰ Die Wirksamkeit dieser Strategien ist dort zu bewerten, wo die konkreten Rechtsnormen ihre Anwendung finden und ihre Wirkung entfalten. In diesem Sinne verbindet die hier eingenommene Perspektive das globale Thema der Umweltpolitik mit allgemeinen bzw. speziellen Fragen der Politik- und Verwaltungswissenschaft, indem hier eine analytische Fokussierung europäischer Umweltpolitik unter Berücksichtigung institutioneller, regulativer und praxeologischer Aspekte des öffentlichen Verwaltungshandelns auf der mitgliedsstaatlichen Ebene vorgenommen wird.

Für die Europäische Union können wir grundsätzlich feststellen, dass sich ein beachtlicher politischer und administrativer Apparat auf der Gemeinschaftsebene herausgebildet hat, dessen Aktivitäten bereits heute die Arbeit der politisch-administrativen Systeme der

²⁰ Michael W. Bauer/Knöll, Ralf, Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, aus Aus Politik und Zeitgeschichte (B 01-02/2003), http://www1.bpb.de/publikationen/4VUBA4,5,0,Die_Methode_der_offenen_Koordinierung:Zukunft_europaeischer_Politikgestaltung_oder_schleichende_Zentralisierung.html, gelesen am 27.01.2010, um 18:54 Uhr

Mitgliedstaaten erheblich beeinflussen. Seit 1957 sollen mehr als 110.000 Rechtsakte in Brüssel verabschiedet worden sein und das Gesetzbuch der Europäischen Union (Aquis Communitaire) soll mittlerweile 80.000 Seiten umfassen.²¹ Diese hohe legislative Produktivität der Gemeinschaft zeigt in den politisch-administrativen Systemen der Mitgliedsstaaten ihre Wirkung. Im Rahmen einer schriftlichen Befragung aller Abteilungsleiter auf der Ebene der Bundes- und Landesministerien, konnten Grunow u.a. eine massive Breitenwirkung der europäischen Aktivitäten auf die Arbeit des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland dokumentieren.²² Dabei konnte der Anteil der Abteilungen mit einem inhaltlichen Europabezug in den Politikfeldern, wie in der Abb.1 dargestellt wird, erhoben werden. Diese Auswirkungen stellen sich nicht immer und unbedingt, für die handelnden Akteure der öffentlichen Verwaltung problemlos dar. Die europarechtlichen Einflüsse auf die Arbeit der mitgliedstaatlichen Akteure können ganz unterschiedliche Effekte (im Sinne von Optimierungseffekten und/oder Problematisierungseffekten) hervorrufen.

Abb. 1 Die Breitenwirkung der Europäisierung



Quelle: Grunow/Felder/Gering/Wolfswinkler,Duisburg2002

²¹ http://www.welt.de/politik/article1878263/Warum_Marmelade_jetzt_Konfituere_heissen_muss.html, gelesen am 13.10.2009 um 12:21 Uhr

²² Grunow, Dieter/Felder, Michael/Gering, Thomas/Wolfswinkler, Günther, Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative Systems der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Bundes und Landesministerien im Rahmen des DFG-Forschungsprojektes "Bürokratisierung durch Europäisierung?", Duisburg 2002; 975 Abteilungsleiter (Rücklaufquote 72,3%) und 197 Europabeauftragte, bzw. Europareferenten (Rücklaufquote 69,5%) wurden befragt.

Wie die Abbildung 1 deutlich zeigt, ist der europäische Einfluss auf das öffentliche Verwaltungshandeln im umweltpolitischen Bereich am stärksten fest gestellt worden. An diesem Punkt knüpft die vorliegende Studie an, in dem sie die Implementation europäischer Politik am Beispiel einer begründet ausgewählten Richtlinie aus dem Bereich der EU Umweltpolitik exemplarisch in den Blick nimmt. Dadurch sollen die relevanten Aspekte und Faktoren für den Erfolg, bzw. Misserfolg der Verarbeitung im Sinne der Umsetzung gemeinschaftlicher Politiken auf der Projektebene identifiziert werden. In Anbetracht der von Grunow u.a. diagnostizierten Breitenwirkung europäischer Maßnahmen, scheint der Aspekt der Qualität einer entsprechenden Tiefenwirkung auf die der EU zugehörigen Politik- und Verwaltungssysteme aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht von besonderem Interesse zu sein. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht dabei die Frage nach den Ursachen für die Schwierigkeiten der Realisierung dieser politischen Zielsetzung.

Die in gewisser Hinsicht begründete, analytische Differenzierung zwischen dem politischen System der EU im Sinne des institutionellen Interaktionssystems der europäischen Ebene und anderen politisch-administrativen Handlungsebenen der Mitgliedsstaaten versperrt häufig den Blick auf die Zweckmäßigkeit der vertikalen Verbindungen zwischen diesen Handlungsebenen.

Die theoretische Auseinandersetzung mit der Problemlösungskapazität des europäischen Mehrebenensystems konzentrierte sich in der Vergangenheit verstärkt auf die Dimension der Politikformulierung, also auf die Ebene der Europäischen Union. Aus dieser Perspektive stand vor allem die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Union selbst im Vordergrund der Betrachtungen (Knill/Lenschow 1999/ Felder 2002). Knill und Lenschow ergänzten diese Sichtweise durch ihre Studien zur Implementationseffektivität europäischer Politiken, insbesondere im Bereich der europäischen Umweltpolitik. Die Anknüpfung an die Frage der Umsetzung europäischer Politiken begründen die Autoren mit der Feststellung einer Notwendigkeit, unabhängig von der gemeinschaftlichen Politikgestaltung, die Dimension der Politikumsetzung durch die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Effektivität europäischer Politiken zu berücksichtigen. Denn,

„...so darf nicht übersehen werden, dass diese Programme auch einer entsprechend effektiven Umsetzung bedürfen, um ihre angestrebte Wirkung zu erzielen. Kurz: Effektive Governance in der EU hängt nicht nur von den Möglichkeiten europäischer Politikgestaltung ab, sondern auch von der effektiven Implementation europäischer Politik.“ (Knill/Lenschow 1999).

Die logische Ausgestaltung der Maßnahmen spielt dabei eine zentrale Rolle für die erreichte Effektivität. Mit Blick auf die verwaltungstechnischen Traditionen in der Herstellung verbindlicher Entscheidungen zwischen den Mitgliedsstaaten, lässt sich insbesondere aus einer deutschen Perspektive feststellen, dass die Implementation des neueren europäischen Umweltrechts gewisse Probleme aufwirft. Die Bundesrepublik galt viele Jahre als Vorreiter im Bereich des staatlichen Umweltschutzes. Sie verfügte schon relativ früh über ein komplexes Umweltrechtssystem. Die Logik der deutschen Umweltregulierung orientierte sich in der BRD traditionell stärker an der Quantität der Schadstoffe. Deshalb spielte in diesem Zusammenhang der Stand der technischen Entwicklung für die Messung umweltschädlicher Emissionen und die Technologien zur Emissionsvermeidung eine zentrale Rolle. Im Gegensatz zur deutschen Umgangsweise mit der Problematik kann insbesondere die englische Herangehensweise unterschieden werden. In der englischen Sichtweise stehen nicht die Quantitäten der Umweltverschmutzung im Vordergrund, sondern vielmehr die Qualität der Umwelt selbst.

„Im Zentrum steht nicht die bloße Frage des Vorhandenseins gewisser gefährlicher Substanzen, sondern auch, in wie weit diese Stoffe nachteilige Effekte für die Umwelt hervorrufen. Inhärent ist diesem qualitätsorientierten Konzept, die Prämisse, die Umwelt könne durchaus eine gewisse Emissionsbelastung absorbieren, ohne dass hierbei schädliche Nebeneffekte auftreten. [...] Die Zielsetzung lautet nicht Emissionsvermeidung um (fast) jeden Preis, sondern Definition der „kostenoptimalen“ Umweltinanspruchnahme, welche je nach lokalen Gegebenheiten, Kosten der Vermeidungstechnologie und ökonomischer Situation des Betriebes anders ausfallen kann (Jordan 1993; Knill 1995, 76f.; Weidner 1987).“²³

²³ Knill, Christoph, Europäische Umweltpolitik, Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen 2003, S. 59

Die verstärkte Einflussnahme Großbritanniens auf die Gestaltung europäischer Steuerungskonzeptionen in dieser Zeit,²⁴ sieht Knill wechselseitig durch die Vereinbarkeit von nationalen Vorstellungen in Großbritannien und den generellen Vorstellungen und Politikzielen der Europäischen Kommission bedingt. Aus deutscher Sicht hat sich somit im Bereich der Europäischen Umweltpolitik ein signifikanter Wandel der Regulierungslogik vollzogen, was in einzelnen Bereichen zu erheblichen Implementationsdefiziten geführt hat.²⁵ So betitelt Wurzel, nicht zufällig, einen Aufsatz:

„The Europeanisation of German environmental policy: from environmental leadership to partial mismatch?“²⁶

Die Rede ist von einer Prozeduralisierung des Umweltrechtes, die sich durch einen anderen Modus der Entscheidungsherstellung kennzeichnet. Diese Entwicklung wird besonders am Beispiel der europäischen Richtlinie zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (85/337/EWG) bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben deutlich. Die Schwierigkeiten der Implementation ganz zentraler Teile des Gesetzes, sind in vielen Unionsländern manifest. Die Überschrift einer Mitteilung der Europäischen Kommission (IP/06/905) vom 03. Juli 2006 belegt, dass es sich bei den Umsetzungsschwierigkeiten europäischer Umweltrichtlinien durchaus nicht um ein spezifisch deutsches Problem handelt. Dort heißt es: *„Umweltverträglichkeitsprüfung: Kommission strengt Verfahren an, um die Durchführung des EU-Rechts in zehn Mitgliedstaaten zu verbessern.“²⁷*

Interessanterweise fand der Aspekt der Implementation in der o. zitierten wissenschaftlichen Debatte über die „Problemlösungsfähigkeit“ europäischer Politiken eine lange Zeit kaum Beachtung. Dies war umso verwunderlicher, als dass die Umsetzungsdimension hinsichtlich der „Durchschlagskraft“ (Wolfswinkler 2004: 8) der Regulierungsmaßnahmen für die Bewertung von „European Governance“ im Sinne einer angemessenen Kon-

²⁴ Diese Entwicklungen wurden zu Beginn der 90`er Jahre beobachtet

²⁵ vgl. Pamme, Hildegard, Das Politikfeld Umweltpolitik, in: Grunow, Dieter 2003, a.a.O., S. 185-224

²⁶ Wurzel, K. W., The Europeanisation of German environmental policy: from environmental leadership to partial mismatch?

²⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission (IP/06/905) vom 03. Juli 2006, Quelle: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/905&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=fr>, gelesen am 26.10.2009, um 12:29 Uhr

zeption für eine supranationale Politikfeldsteuerung von großer Bedeutung ist (Treib 2004: 37).

Als Quintessenz der Diskussion lässt sich die so genannte These vom Fit, europäischer Politiken, mit den implementierenden Regulierungs- und Verwaltungssystemen der Mitgliedsstaaten zusammenfassen. Der Fit- These liegt eine theoretische Annahme zugrunde, die sich aus dem historischen Institutionalismus ableitet, nach der bestehende institutionelle Arrangements im weitesten Sinne über eine erhebliche Beharrungskraft verfügen und deshalb schwer zu verändern sind (vgl. Immergut 1998; Thelen 1999; Pierson 2000, Treib 2004: 49). Die These basiert auf der Idee von einer „*Passfähigkeit*“ supranationaler Politik mit den institutionellen und regulativen Strukturen der implementierenden Mitgliedstaaten. Als wesentlichen Faktoren für die Effektivität der Implementation europäischer Politiken in den Mitgliedstaaten identifizieren sie die Kompatibilität, bzw. Inkompatibilität zwischen den europäischen Vorschriften und den vorhandenen nationalen Strukturen, meist als einzigen Faktor, dem eine alleinige bzw. eine sehr hohe Erklärungskraft für den reibungslosen Verlauf der Implementationsprozesse zugerechnet wurde (vgl. Treib 2004: 49).²⁸ Manche Arbeiten der Vertreter dieser These verbinden das Konzept der materiellen Regelungstradition (Börzel 2000), mit zwei weiteren Aspekten. Zum einen mit der Form der administrativen Interessensvermittlung (administrativer Stil) und zum anderen mit der Form der administrativen Strukturen (Knill/Lenschow 1999: 609).

Im Kern wird aber grundsätzlich argumentiert, dass die Höhe des Anpassungsbedarfs, der sich durch europäische Vorgaben für die nationale Ebene ergibt, in erheblichem Maße darüber entscheidet, ob, wann und in welchem Umfang erforderliche nationale Anpassungsprozesse auch wirklich erfolgen. Die Rede ist vom Fit bzw. Miss- Fit, also von der Passfähigkeit bzw. der Passierunfähigkeit supranationaler Rechtsnormen in den nationalen Umsetzungsprozessen. In dieser Perspektive steht der Wandel des Steuerungsmodus im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, der sich durch eine Abkehr vom traditionellen Prinzip der ordnungsrechtlichen Steuerung (z.B. durch die Festschreibung von Emissionsgrenzwerten bzw. anderer konkreter Maßgaben etc.) kennzeichnet bzw. über die Hinwendung zu einer Art „Kontextsteuerung“, d.h. durch die Definition von festen Verfah-

²⁸ Vergl. Keivandarian, Armin, Wahrnehmung und Verarbeitung europäischer Umweltpolitik im Mehrebenensystem der BRD, Duisburg 2004 (Diplomarbeit)

rensschritten. Insofern die vorliegende Arbeit kein theoriezentriertes Erkenntnisinteresse entwickelt, steht die Empirie der Implementationspraxis im Vordergrund

2.2 Forschungsleitfrage

Vor dem Hintergrund der bis hier nachgezeichneten Problemlage soll im Folgenden das forschungsanleitende Erkenntnisinteresse für die vorliegende Untersuchung entwickelt werden. Im Kern handelt es sich um die Frage, wie sich der Wandel von Staatlichkeit im Bereich der europäischen Umweltpolitik darstellt. Was hat sich verändert und wie wirkt sich diese Veränderung auf die Effektivität der Umweltpolitik aus? Um hierauf eine Antwort zu finden fokussiert die Untersuchung das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung, dass mit der UVP-RL (85/337EWG) den Mitgliedsstaaten zur Umsetzung aufgetragen wurde. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde die formale Grundlage für europäische Umweltschutzgesetze geschaffen. Fast zeitgleich brachte die Gemeinschaft die UVP-RL auf den Weg

Die Regelkonzeption der UVP-RL entspricht dem idealtypischen Muster der hier zugrundegelegten Definition der „*new modes of governance*“ Das Instrument entwickelt über eine dezentrale Beteiligungsstruktur von anderen Behörden und der Öffentlichkeit, eine Art Prozesslegitimation, die durch die Prinzipien der Partizipation und der Verfahrenstransparenz gestützt werden soll. Insgesamt liegt der UVP-RL eine, von der klassischen deutschen Regulierungstradition, stark divergierende Funktionslogik zugrunde (vgl. hierzu Kap. 4), so dass sich für die vorliegende Studie die Frage ergibt, was die Umweltverträglichkeitsprüfung als innovative Umweltrechtsnorm für das Politikfeld leisten kann. Vor dem Hintergrund der hier zuvor dargestellten Problematik, die sich sowohl aus den natürlichen Entwicklungen, als auch den wachsenden anthropogenen Umweltbelastungen ergibt, ist eine gewisse Effektivität der umweltpolitischen Maßnahmen geboten. Aus diesem Grund sollen mit der vorliegenden Untersuchung Antworten auf die Folgenden Fragen gefunden werden:

- 1.) Hat die Richtlinie die Verwaltungspraxis verändert?
- 2.) Welche Effekte werden mit dem Instrument erzielt?
- 3.) Wie sind diese Effekte zu bewerten?

- 4.) Welche Steuerungslücken ergeben sich aus der Praxis des Instrumentes?
- 5.) Gibt es Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den beobachteten Steuerungseffekten unter Berücksichtigung unterschiedlicher Implementationsbedingungen?
- 6.) Lassen sich in diesem Zusammenhang relevante Kontextfaktoren identifizieren?

Im Vordergrund des Erkenntnisinteresses stehen also sowohl feststellbare Steuerungseffekte, erkennbar werdende Wirkungsfaktoren, sowie erkennbar werdende Steuerungslücken der neueren europäischen Umweltpolitik.

Mit einem so ausgerichteten Erkenntnisinteresse steigt die vorliegende Arbeit im übernächsten Kapitel (4.) in die Untersuchung der UVP-Implementation im Europäischen Verwaltungsraum ein, in dem in einem ersten Schritt die Policydimension des Instrumentes im Kontext der europäischen Umweltpolitik beleuchtet wird.

Zuvor wird noch ein allgemeinerer Ausblick auf die Architektur und Funktionsweise der Gemeinschaftsebene geworfen. Dabei werden einige Eigenschaften des Gesamtsystems beschrieben, sowie die politisch-administrative Heterogenität auf der mitgliedersstaatlichen Ebene herausgearbeitet werden soll, um in einem abschließenden Fazit eine Vorstellung von der Problemlösungskapazität und den Steuerungsmöglichkeiten des europäischen Politiksystems zu entwickeln.

2.3 Theoretischer Analyserahmen

Die Auseinandersetzung mit der aufgegriffenen Thematik erfordert einen theoretischen Ansatz zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes, der es erlaubt sehr spezifische Aspekte der Umsetzung europäischer Umweltpolitik einer kleinteiligen Analyse zu unterziehen und gleichzeitig die Zusammenhänge zum übergeordneten Ganzen nicht aus dem Blick verliert. Aus diesem Grund entscheidet sich die vorliegende Untersuchung für einen robusten Analyserahmen, der wichtige Eigenschaften integrieren kann, die für einen angemessenen Umgang mit den hier aufgeworfenen Fragen erforderlich scheint.

Dabei ist zunächst das hohe Komplexitätsniveau europäischer Politikgestaltung und ihrer Implementation zu nennen. Die hohe Komplexität europäischer Politik ergibt sich zum

Einen, aus der großen Bandbreite politischer Handlungsfelder der EU und zum Anderen aus der Vielfalt politischer, ökonomischer und zivilgesellschaftlicher Interessen, die auf die Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken einwirken (vgl. hierzu Kapitel 3). Diese Gemengelage verkompliziert sich durch starke institutionelle Strukturunterschiede zwischen den, an der Umsetzung europäischer Politiken beteiligten politisch- administrativen Systemen, sowie durch die z.T. starken Unterschiede zwischen den politischen Kulturen in den 27 Mitgliedsstaaten und damit einhergehenden Bedingungen für die Realisierung politischer Zielsetzungen. Vor diesem Hintergrund wählt die vorliegende Arbeit einen policy-analytischen Ansatz. Der Rückgriff auf die Heuristik des Policy-Zyklus ermöglicht eine makroskopischen Gegenstandsstrukturierung bzw. die Verortung des Untersuchungsgegenstandes im Kontext europäischer Politikprozesse in der Phase der Implementation auf der mitgliedsstaatlichen Ebene. Die Untersuchung nähert sich ihrem Gegenstand mit einem verwaltungszentrierten Interesse, so dass hier weitreichende Anleihen beim Konzept der politikorientierten Verwaltungsanalyse gemacht werden (Grunow 2003).

Moderne Staaten²⁹, bzw. Staatstätigkeiten können mit dem Ansatz der politik-orientierten Verwaltungsanalyse in einem ganzheitlichen Kontext abgebildet werden. Der Ansatz baut auf systemtheoretischen Grundannahmen auf, nach denen sich moderne Gesellschaften als funktional ausdifferenzierte Systeme kennzeichnen lassen, die globale Sub- bzw. Funktionssysteme hervorbringen. In diesem Sinne stellt das politisch-administrative System eines dieser Subsysteme dar, das wichtige Funktionen für die Gesamtgesellschaft erbringt (Grunow 2003: S. 20) und wieder selber weitere Subsysteme hervorbringen kann. Vor diesem Hintergrund bildet die öffentliche Verwaltung ein zentrales Element des PAS, dass zwischen Politik und Gesellschaft öffentliche Aufgaben wahrnimmt und somit als eine Art „*Problembearbeitungs-Maschinerie*“ (ebd.: S. 22) im Auftrag der Politik, für die Bürgerinnen und Bürger demokratischer Rechtsstaaten agiert. Die Bürgerinnen und Bürger sind in diesem Zusammenhang als die Adressaten der öffentlichen Verwaltungsleistungen zu verstehen.

²⁹ Mit dem Begriff des modernen Staates werden hier freiheitlich-demokratische Rechtsstaaten im Sinne politischer Ordnungssysteme industrialisierter Gesellschaften gemeint; vgl. Benz, Arthur, der moderne Staat, Grundlagen der politologischen Analyse, Oldenbourg 2001

Diese Sichtweise ermöglicht eine dynamische Analyse von politischen Steuerungsinstrumenten und öffentlichem Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Der politische Output kann in Form von Programmen oder konkreten Policies, als problemorientierter Ausgangspunkt der Untersuchung aufgegriffen werden und als Hintergrundschablone für die Beleuchtung empirischer Implementationsvorgänge dienen. Auf diese Weise können Einschätzungen zum Outcome (also zur tatsächlich bewirkten Wirkung) der betrachteten Politiken gewonnen werden. In diesem Sinne stellt der Ansatz eine Art „Forschungsbrille“ dar, mit der eine dynamische und funktional-orientierte Auflösung der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes zum Zweck der Analyse möglich wird.

Im Mittelpunkt des Ansatzes steht das öffentliche Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Der Ansatz bietet einen makroanalytischen Rahmen der zunächst die *„komplexe Gesamtstruktur der Verwaltungsarrangements“* (Grunow 2003) die größere Aufmerksamkeit gewidmet wird, als kleinteiligen Zusammenhängen in einzelnen Ämtern und Behörden. Im Vordergrund steht die Vielfalt unterschiedlicher Gestaltungsformen der öffentlichen Aufgabenbearbeitung (Grunow 2003: S. 16). Wie Grunow betont geht es dabei weder um vereinfachende Typisierungen des Staates (Nachtwächterstaat, Polizeistaat, schlanker Staat oder Wohlfahrtsstaat) und auch nicht allein, um konkrete Amtsarchitekturen, um den Status einzelner Behördenmitarbeiter oder die Konstellation einer Rechtsaufsicht etc., sondern *„...vielmehr um die komplexen Mischungen wie sie für die empirisch beobachtbaren Formen von Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsformen charakteristisch sind.“* (ebd.). Mit dem Ansatz wird grundsätzlich die öffentliche Verwaltung bzw. das öffentliche Verwaltungshandeln in den Blick genommen. Die öffentliche Verwaltung ist dabei in zweifacher Hinsicht von Interesse. Zum einen interessiert dort die System-Umweltbeziehung der Verwaltung in Politikfeldern d.h. die Frage nach der funktionalen Einbindung der öffentlichen Verwaltung zwischen Politik und Gesellschaft, entlang konkreter Akteurs-Konstellationen der politisch-administrativen Prozesspfade. Zum andern interessiert die Frage nach der Funktionsweise öffentlicher Verwaltung selbst, also ihren Binnenprozessen (die sich wiederum als inter-organisationale, bzw. binnen-organisationale Zusammenhänge darstellen können).

Insofern sich der Ansatz in seinen theoretischen Grundlagen auf die Überlegungen der luhmannschen Systemtheorie zurückführen lässt, bleibt er in seiner empirisch-analytischen Anwendung auch für die Integration rational-choice, bzw. institutionen-

theoretischer Konzeptionen, auf Ebenen geringer Informations-Aggregation (Meso- und Mikro-Ebene) anschlussfähig und eignet sich für die qualitative und induktive Einrahmung komplexer Untersuchungsgegenstände.

In den folgenden Abschnitten (2.3.1 und 2.3.2) werden noch einige Erläuterungen zu den konstitutiven Elementen des Ansatzes (Politikfelder, Politikzyklus und Raumbezug öffentlichen Verwaltungshandelns) gegeben, um anschließend die bis hier modellhaften Überlegungen des theoretischen Analyserahmens, auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand zu übertragen.

2.3.1 Verwaltungshandeln in Politikfeldern und Politikzyklen

Ein wesentliches Merkmal der politik-orientierten Verwaltungsanalyse ist die Tatsache, dass die öffentliche Verwaltung im Kontext moderner Rechtsstaaten nicht als ein monolithischer Block betrachtet wird, sondern explizit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungslogiken unter deren Einfluss öffentliches Verwaltungshandeln in Politikfeldern steht. Politikfelder werden in diesem Zusammenhang als Subsysteme des politisch-administrativen Systems verstanden. Aus einer eher statischen Perspektive lassen sich Politikfelder, nach Grunow, durch fünf Spezifika charakterisieren. Ausgehend von einem (a) kollektiven Problem, das gelöst werden soll, lassen sich Politikfelder entlang (b) politisch-administrativer Programme, bzw. Projekte eingrenzen die Ziele (i.S. öffentlicher Güter) definieren und Verfahren für die Umsetzung festlegen. Auf diese Weise können (c) „*Ensemble's*“³⁰ von Akteuren in diesen Politikfeldern identifiziert werden, die an der Entwicklung und den politischen Entscheidungsprozessen zur Herstellung von Programmen beteiligt sind, sowie (d) ebensolche Akteurs-Ensembles verortet werden können, die in den Prozess der Implementation, bzw. Evaluation von Programmen involviert sind und (e) einem Ensemble von Adressaten, die mit den Programmen und Entscheidungen jeweils spezifiziert werden.³¹

³⁰ Damit sind Akteursgruppen heterogener Natur gemeint, die sich aus staatlichen, nicht-staatlichen und/oder semi-staatlichen Einzelakteuren zusammensetzen können.

³¹ Grunow, Dieter, Comparing EP-policy fields and their administrative logics, Duisburg 2010 (preliminary version); vorgestellt auf der Konferenz “Environment Governance in China”

In jedem Fall wird die „*materielle Dimension*“ in den Fluchtpunkt der Politikfeldanalyse gestellt, um die Inhalte, Ursachen, Voraussetzungen und Einzelfaktoren staatlicher Politik und die daraus resultierenden Folgen und Wirkungen zu untersuchen (Schubert 1991: S. 13; Grunow 2003: S. 23).

Grunow konstatiert, dass insbesondere in der angelsächsischen Literatur häufig keine eindeutige Differenzierung zwischen „public policies“ und „policy fields“ vorgenommen wird. Aus seiner Sicht kann die Entstehung von Politikfeldern in jedem Fall als ein funktionaler Differenzierungsprozess in modernen Gesellschaften verstanden werden:

„In OECD countries - with high levels of differentiation - various institutional indicators can be identified – which delineate domains of policy fields: single issue parties; parliamentary committees; law-books (=collection of public policies); ministries; segments of public budgets; segments of public administration on different levels; “lighthouse” institutions like EP-council or special EP think tanks; segments of staff with special sets of skills; client groups etc. This differentiation also implies specialization in terms of knowledge acquisition and power distribution. Impacts for the development (changes) of policy fields can come from all of the above mentioned components.“³²

In diesem Verständnis bleiben Politikfelder in die politisch-administrativen Architekturen, bzw. Systemstrukturen der jeweiligen Staaten eingebettete Kategorien. Unterschiede zwischen den Politikfeldern können auf unterschiedlichen Ebenen herausgearbeitet werden. Aus den andersartigen Problemlagen, mit deren Bearbeitung die öffentliche Verwaltung in den verschiedenen Politikfeldern befasst ist, resultieren divergierende Akteurskonstellationen und Handlungslogiken. Beispielhaft kann auf die unterschiedlichen Handlungslogiken von Sicherheits- und Sozialpolitik verwiesen werden. Denn Zweck und Mittel des öffentlichen Verwaltungshandelns im Bereich der „Inneren Sicherheit“, weisen gravierende Unterschiede zum Ansatz des Verwaltungshandelns in anderen Politikfeldern, wie z.B. im Bereich der Sozialpolitik auf. Der sicherheitspolitische Zweck öffentlichen Verwaltungshandelns richtet sich auf die Bewahrung der inneren Ordnung und Sicherheit. Sie zielt in diesem Sinne unmittelbar auf die Herstellung eines kollektiven Gutes ab. Vor diesem Hintergrund handeln die administrativen Akteure auf der

³² ebd.

Grundlage des klassischen Ordnungsrechts. Daher ergibt sich in diesem Politikfeld auch eine andere Konstellation zwischen Staat und Gesellschaft, die sich in der konkreten Begegnung zwischen der Verwaltung (z.B. Polizei) und den Bürgerinnen und Bürgern derart darstellt, dass den Weisungen der Ordnungskräfte i.R. Folge zu leisten ist;³³ die von den Bürgerinnen und Bürgern in diesem Sinne die Einhaltung des Ordnungsrechts einfordern.

Im Bereich der Sozialpolitik besteht der Auftrag für die öffentliche Verwaltung dagegen in der Bereitstellung individueller Hilfsleistungen, die mittelbar auch den Charakter eines Gemeinschaftsgutes tragen. Ein wesentlicher Unterschied zur Sicherheitspolitik, besteht dann darin, dass die Bürgerinnen und Bürger, der öffentlichen Verwaltung in diesem Zusammenhang auf der Grundlage eines subjektiven Rechts gegenüber treten, dass von den Verwaltungsakteuren im Einzelfall zu prüfen und ggf. zu gewähren ist.

Ein weiteres wichtiges Merkmal für die Abgrenzung einzelner Politikfelder untereinander ist die größere Kommunikationsdichte zwischen den politikfeldrelevanten Akteuren bzw. den Entscheidungsträgern (Grunow 2003: S. 23). Vor diesem Hintergrund wird der Governance-Begriff im Konzept der vorliegenden Arbeit, mit Blick auf die Handlungslogik der öffentlichen Verwaltung in Politikfeldern, hier als Kontrastbegriff zum Government-Begriff verwendet. D.h. der Governance-Begriff wird als eine deskriptive Kategorie aufgefasst, mit der komplexe Akteurskonstellationen und Interaktionsformen in Politikfeldern erfasst werden können, die sich im Unterschied zu Government-Beziehung durch einen anderen Interaktionsmodus charakterisieren, in dem mehr verhandelt, koordiniert und moderiert wird, als das im Sinne von Government, „regiert“ wird. Prinzipiell kann also angemerkt werden, dass der Ansatz in der Tradition der luhmannschen Systemtheorie einen problemorientierten Einstieg in die Analyse nimmt. Dadurch rückt die zu lösende Aufgabe bzw. das zu lösende Problem in den Vordergrund der Betrachtung und

³³ Ein hiervon abweichendes Verhalten erwartet, bzw. gestattet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 20 GG Abs. 4 (Widerstandsrecht) nur dann, wenn Recht und Gesetz der BRD, also die verfassungsmäßige Ordnung außer Kraft gesetzt werden sollte. In diesem Fall ist jedem Deutschen das Recht zum Widerstand gegen jeden formal gegeben, der die verfassungsmäßige Ordnung des Landes aushebt. Verfassungsrechtliche Diskussionen verwässern allerdings faktisch die eindeutige Bestimmung einer solchen Situation. Sehr unwahrscheinlich erscheint der Fall, in dem staatliche Akteure gegen die verfassungsmäßige Ordnung agieren und dies auch so benennen würden. Insofern würde eine solche Situation stets unklar bleiben. Eine verfassungsmäßige Rechtssicherheit für potentielle Widerstandskämpfer liefert der Artikel wohl kaum, bzw. hinge eine solche Rechtssicherheit in jedem Fall von den faktischen Machtverhältnissen ab, von denen auch die konkrete Definitionsmacht hinsichtlich der Feststellung von Legalität und Illegalität möglicher Widerstandshandlungen abhängt.

die konkreten Strukturen und Prozesse der Funktionserfüllung können grundsätzlich variieren (Grunow: S. 20).

„Damit wird die Position aufgegeben, dass existierende und zu beobachtende Strukturen und Prozesse (z.B. im öffentlichen Sektor) per se leistungsfähig seien bzw. zur stets notwendigen „Ausstattung“ für die Durchführung öffentlicher Aufgaben gehören.“ (ebd.)

In diesem Sinne kann also stets die Frage aufgeworfen werden, ob die empirisch vorzufindenden Strukturen und Prozesse für die zu leistende Funktionserfüllung zweckdienlich sind oder nicht.

Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass sich das Konzept der politik-orientierten Verwaltungsanalyse nicht allein auf der Grundlage einer statischen Beschreibung des Polity-Settings in Politikfeldern entfaltet, sondern vielmehr eine dynamische Perspektive in den Vordergrund tritt, indem das Modell des Policy-Zyklus (Lasswell 1956; Heritier et al. 1987; Sabatier 1999) adaptiert wird. Der Ansatz greift die Phasen-Heuristik des Policy-Zyklus-Modells auf und verortet auf diese Weise das öffentliche Verwaltungshandeln in seinem staatstheoretischen Kontext. Durch diese Sichtweise wird der dynamische Charakter des Untersuchungsgegenstandes explizit, in dem neben der sektoralen Differenzierung durch die analytische Fokussierung von Politikfeldern, auch eine zeitliche Differenzierung der Prozessphasen konkreter Politikverläufe vorgenommen wird.

In der jeweiligen Prozessphase des Policy-Zyklus-Modells (Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementation/Konsumption) richtet sich die Aufmerksamkeit auf die jeweils relevante Akteurs-Gruppe (Politik/Politikformulierung, Verwaltung/ Politikimplementation, Bevölkerung/ Politik-Konsumption) bzw. Arena. In diesem Sinne wird die politik-orientierte Verwaltungsanalyse hier als ein verwaltungszentrierter Ansatz der Policy-Analyse aufgefasst, der durch die Einbeziehung der zeitlichen Dimension, eine Betrachtung kleinteiliger Zusammenhänge in einem übergeordneten, funktional-verknüpften Kontext ermöglicht.

Die Policy-zyklische Betrachtung politisch-administrativer Prozesse verdeutlicht dem Beobachter die sinnhafte Verknüpfung politischer und administrativer Entscheidungen in einem gesamtsystemischen Zusammenhang, die in einer punktuellen Anschauung häufig

verdeckt bleiben. Aus diesem Grund führen isolierte Betrachtungen einzelner Prozesszusammenhänge oft zu Fehlinterpretationen, bzw. zu falschen Akzentuierungen in der Bewertung singulärer Ereignisse durch die Beobachter. Vor diesem Hintergrund entwickelt die Policy-zyklische Modellierung eine Phasen-Heuristik, mit der unterschiedlich ausgerichtete Handlungs- und Verhandlungsziele in fortlaufenden politisch-administrativen Prozessen differenziert erfasst und analysiert werden können. Im Kontext der vorliegenden Arbeit soll diese Perspektive helfen, den Fokus der Untersuchung auf die Implementationsphase europäischer Umweltpolitik in einem staatstheoretischen Kontext - eingebettet - zu verorten. Damit soll es möglich bleiben, die Interpretation der beobachteten Implementationsergebnisse und Effekte, auch in einem übergeordneten Kontext vor seinem funktionalen Systemhintergrund zu bewerten.

2.3.2 der Raumbezug öffentlichen Verwaltungshandelns

Verwaltungsprogramme und politisch-administrative Steuerungsinstrumente insgesamt sind i.d.R. an Politikfeld- spezifische Akteure (Institutionen, Entscheidungsträger) und politische Prozesse adressiert, die sich auf konkrete Räume beziehen können.³⁴ Diese Tatsache ist nicht neu. Die Explizierung des Raumbezugs ist jedoch nicht für jede verwaltungswissenschaftliche Analyse selbstverständlich und auch nicht in jedem Fall erforderlich. Für eine verwaltungszentrierte Analyse europäischer Politikprozesse kann sie jedoch von einer gewissen Bedeutung sein. In diesem Kontext wurde die Idee eines europäischen Verwaltungsraums von der OECD Organisation SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)³⁵ befördert, die mit einem Arbeitspapier schon vor einigen Jahren feststellte, das ein europäischer Verwaltungsraum im Begriff ist zu entstehen.³⁶ Die Idee eines europäischen Verwaltungsraums wurde aufgenommen und in unterschiedlichen Zusammenhängen weiter entwickelt (Ziller; Siedentopf, u.a.). Im Kontext des theoretischen Analyserahmens der vorliegenden Arbeit liegt der Raumbezug

³⁴ Gudrun Benecke/Željko Branović/Anke Draude 2008

³⁵ SIGMA wurde 1992 als eine Organisation im Rahmen der OECD gegründet. Sie wird vornehmlich mit Geldern der EU finanziert.

³⁶ SIGMA papers, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, no. 23, 1998, p. 15.; Nizzo, C., National Public Administration and European Integration, OECD-SIGMA (Hrsg.), Paris, 2000.

europäischer Politik aus zwei Gründen auf der Hand, weil (a) hier die Implementation europäischer Politiken im Vordergrund steht, die auf das Verwaltungshandeln der regional und kommunal zuständigen Akteure in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten abzielen.

Die Zuständigkeiten bilden sich in Jurisdiktionen ab, die wiederum konkrete Räume abgrenzen. Dabei handelt es sich i.d.R. um gesellschaftlich besiedelte Räume, in denen Menschen Wohnen. Die (b) in zweifacher Hinsicht eine wichtige Rolle im Prozess der Politikimplementation spielen. Zum einen sind die Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen die Konsumenten staatlicher Leistungserbringung in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen. Bezüglich der Legitimität politischer und administrativer Entscheidungen bleibt Politik und Verwaltung in gewisser Weise immer auf die Resonanz in der Bevölkerung angewiesen. Gleichzeitig nehmen die Bürgerinnen und Bürger politisch-administrative Entscheidungen immer vor dem Hintergrund individueller Frames und Erfahrungsbestände wahr, die insbesondere im Kontext der Europäischen Union massive regionale Divergenzen aufweisen und sie durch andere intervenierende Bedingungen, wie die der politischen Kultur, der sozio-ökonomischen Situation usw. beeinflusst werden. Zum anderen zeichnen sich insbesondere die eingangs bereits thematisierten neueren Instrumente der „*new modes of governance*“ dadurch aus, dass die ihnen zugrundeliegende Regulierungs- bzw. Funktionslogik die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger einkalkuliert und dadurch auf ein ausreichend verteiltes Interesse und Legitimitätswissen unter den Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist. Unter ausdrücklicher Berücksichtigung dieser Umstände, zeichnet sich das Bild eines europäischen Politik- und Verwaltungsraums, in dem durch eine Vielzahl unterschiedlicher Jurisdiktionen, unterschiedlicher institutioneller Architekturen und einer hohen Diversität politischer Kulturen der jeweiligen Bevölkerungen, sehr heterogene Kontextbedingungen für die Umsetzung europäischer Politiken vorzufinden sind. Von der Entwicklung europäischer Rechtsinstrumente über ihre Implementation, bis hin zur Konsumption der Entscheidungsergebnisse durch die betroffene Bevölkerung, scheint so, eine kaum zu überschauende Vielzahl von Faktoren auf den Implementationsverlauf europäischer Policies einzuwirken.

2.4 Methoden

Für die Bearbeitung der hier entwickelten Forschungsfragen wählt die Arbeit den Weg der Fallstudie als Untersuchungsform und den Vergleich als Methode der Erkenntnisgewinnung. Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Gründen für die Wahl der vergleichenden Methode erfolgt später. Zuvor werden hier die Argumente für die gewählte Untersuchungsform und die empirische Zugangsweise offen gelegt.

Der hier gewählte Untersuchungsgegenstand zeichnet sich durch eine enorme Komplexität aus. Die Erforschung politisch-administrativer Prozesse im Rahmen der Europäischen Union verkompliziert sich durch die in Kapitel 3 thematisierte Heterogenität der institutionellen Strukturen, unterschiedlichen Sprachen und Kulturen im Untersuchungsraum. Die Zugehörigkeit zur Europäischen Union und das damit verbundene verbindliche Einverständnis der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung ist das zentrale Argument für die Fallstudie als Untersuchungsform der vorliegenden Studie. Ein Vergleich der Aktivitäten zwischen einzelnen EU Mitgliedstaaten ist daher nicht mit einem frei schwebenden Vergleich einzelner Nationalstaaten im System der internationalen Politik gleichzusetzen. Die maßgebliche Differenz liegt in der Verbindlichkeit der gemeinschaftlich vereinbarten Politiken. Kein anderes internationales Regime weist eine ähnliche Regulierungsbreite und Regulierungstiefe auf, wie sie die Europäische Union entwickelt hat. Dadurch unterscheidet sich die EU von anderen internationalen Regimen und kann als ein politisch-administratives System „suis generis“ aufgefasst werden. In diesem Sinne wird hier die Europäische Union als ein politisches System verstanden, dass sich aus den politisch-administrativen Strukturen der Gemeinschaft, sowie den PAS der Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Aus dieser Perspektive ist der hier vorgenommene Vergleich der Umsetzungspraxis europäischer Richtlinien durch die Mitgliedsstaaten vielmehr als Binnenvergleich innerhalb eines politischen Ordnungssystems zu verstehen, dessen zentraler Maßstab, der zugrunde liegende Anspruch einer, für alle zugehörigen Systeme verbindlichen Rechtsnorm ist und sich deshalb ausgezeichnet in eine Fallstudienkonzeption einfügen lässt. Vor diesem Hintergrund bietet sich ein qualitatives Verfahren zur Analyse des Falls an (vgl. Munro 2009: S. 125), dass sich in zwei

Schritten dem Untersuchungsziel annähert.³⁷ Die Vorgehensweise der empirischen Analyse stellt sich so dar, dass in einem ersten Schritt ein dezidierter Ausblick auf die UVP-Praxis der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen wird, die auf einer umfassenden Evaluationsstudie des Bundesumweltamtes, eigenen Experteninterviews und anderen Sekundärdaten basiert. In einem zweiten Schritt werden dann die formalen Rahmenbedingungen der UVP (im Sinne eines Implementationsergebnisses der RL) in Deutschland mit den erhobenen Rahmenbedingungen der UVP-Praxis in der Tschechischen Republik einem impliziten Vergleich unterzogen. Dabei werden einzelne Aspekte der UVP in den betrachteten Mitgliedstaaten gegenübergestellt, um Konvergenzen und Divergenzen der länderspezifischen Implementationsstrategien herauszuarbeiten.

Die Vorgehensweise der empirischen Analyse stellt sich so dar, dass in einem ersten Schritt ein dezidierter Ausblick auf die UVP-Praxis der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen wird, um in einem zweiten Schritt die formalen Rahmenbedingungen der UVP (im Sinne eines Implementationsergebnisses der RL) in Deutschland mit den erhobenen Rahmenbedingungen der UVP-Praxis in der Tschechischen Republik einem funktionalen Vergleich zu unterziehen. Die strukturellen Implementationsergebnisse in den Mitgliedsstaaten stellen in diesem Sinne die abhängige Untersuchungsvariable dar, die durch unterschiedliche Faktoren erklärt werden sollen.

Das Verfahren der Datenerhebung, als einer weiteren methodischen Dimension der Untersuchung, lässt sich als „Methoden-Mix“ beschreiben. Insofern im Rahmen der Arbeit sowohl - als themenrelevant identifizierte - Sekundärdaten aufgegriffen werden, als dass auch gezielt erhobene Primärdaten (Experteninterviews) verwendet werden, soll der methodische Ansatz in dieser Hinsicht als „Methoden-Mix“ bezeichnet werden. Die „*Offenheit*“ des zugrundeliegenden theoretischen Analyserahmens ermöglicht es dann, die Erfassten Informationen (sowohl die Erkenntnisse aus den Experteninterviews, als auch die Ergebnisse der hier erfassten Evaluationsstudien usw.) in den Teilanalysen der unterschiedlichen Untersuchungszusammenhänge implizit zu einem empirischen Befund zusammenzuführen (s. Kap. 5), wie darauf aufbauend ein abschließendes Fazit zur Beant-

³⁷ Die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und die schlechte Verfügbarkeit von empirischen Daten konnte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung kein systematischer Vergleich, von zwei in ihrer Untersuchungstiefen gleichwertigen Länderstudien, erarbeitet werden.

wortung der Forschungsfragen formuliert werden soll (s. Kap.6). Hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind somit unterschiedliche Ebenen zu unterscheiden.

2.4.1 Der Vergleichende Ansatz

Obgleich die Vergleichende Methode als „Königsweg“ der Politikwissenschaft gehandelt wird (Massing 1969: S. 216) und manche Autoren gar wissen, dass der Politikwissenschaftler vergleichen „muss“ (Sontheimer 1971: 112), kann festgestellt werden, dass der Forschungsstand zur Vergleichenden Methode in der deutschsprachigen Politikwissenschaft eher unterentwickelt erscheint.³⁸ In der einführenden politikwissenschaftlichen Literatur wird das Thema nur oberflächlich behandelt (vgl. hierzu z.B. Naßmacher 1991: 20-27; Hartmann 1995: 30-38)³⁹. Kritische Einschätzungen bemängeln, dass in unterschiedlichen politikwissenschaftlichen Forschungszusammenhängen häufig implizit verglichen wird (Jahn 2007: S. 10), aber nur selten auch explizit reflektiert wird, wie, was und warum verglichen wird (Jahn 2005: S.1). Jahn erkennt hier für grundsätzliche Probleme:

„Das Problem, vor allem der deutschen Vergleichenden Politikwissenschaft, ist in einer allgemeinen Aversion gegenüber einem methodologisch begründeten Vorgehen – sei es anhand eines durchdachten Forschungsdesigns oder anhand eines ausgereiften Analyseverfahrens – begründet. Dies liegt zum großen Teil an der ideengeschichtlichen, zeithistorischen und erzieherischen Tradition der deutschen Politikwissenschaft. Methodische Reflexion gehört nicht zu den Hauptanliegen der Politikwissenschaft in Deutschland.“ (Jahn 2007: ebd.).

Jahn macht diese Feststellung an der geringen Anzahl methodenzentrierter Artikel in der Politikwissenschaftlichen Vierteljahrs Schrift (PVS) fest. Eine Auszählung einschlägiger Artikel in den Ausgaben 1988-1992 ergab nur einen Anteil von 1,25 % methodenzentrierter Beiträge. Im Verhältnis zu amerikanischen Fachzeitschriften, in denen entsprechende Beiträge regelmäßig erscheinen, ist das sehr gering. Im internationalen Maßstab

³⁸ Vgl. Jahn, Detlef, Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft, Manuskriptversion, Quelle: <http://www.phil.uni-greifswald.de/>(.pdf), gelesen am 05.06.2010 um 22.10 Uhr

³⁹ Zitiert nach Jahn: ebd.

kann seit dem II. Weltkrieg insgesamt eine starke Zunahme vergleichender Studien registriert werden. Die zunehmende Verbreitung komparativer Forschungsansätze kann auf die wachsende Interdependenz zwischen den Nationalstaaten ihren Volkswirtschaften und Zivilgesellschaften, sowie der Entstehung neuer Staaten nach der Entkolonialisierung zurückgeführt werden. Darüber hinaus kann der Blick über den eigenen „*Teller-land*“ immer auch lehrreich sein. Insbesondere im europäischen Kontext kann der Vergleich eine hilfreiche Technik der Fortentwicklung evoluierender Politiken sein.

Wie auch immer, für die vorliegende Untersuchung sollen diese Fragen hier kurz reflektiert werden; und zwar in der folgenden Reihenfolge: a) was wird verglichen, b) warum wird hier verglichen und c) wie wird hier verglichen?

a) Was wird verglichen?

Den zentralen Gegenstand des Vergleichs im vorliegenden Kontext, bilden die beobachtbaren Ausprägungen der Umsetzungspraxis einer europäischen Richtlinie in zwei Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Dabei orientiert sich die Auswahl der Untersuchten Staaten an dem Prinzip der „*most different cases*“ (s. hierzu 2.4.2), um durch die möglichst großen Divergenzen der Implementationsbedingungen einen ausreichend scharfen Kontrast als Vergleichshintergrund der jeweiligen UVP-Implementation zu erhalten. Die vorliegende Untersuchung ist als Fallstudie konzipiert, um die Implementation der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Projektebene im europäischen Verwaltungsraum mit einem konzentrierten Blick auf die Wirksamkeit einzelner Aspekte der dahinterstehenden Regulierungslogik erfassen zu können. Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie der EU bietet sich im vorliegenden Untersuchungszusammenhang aus unterschiedlichen Gründen als exemplarische Hintergrundschaablone für die Anschauung der Policy-Outcomes in den Mitgliedsstaaten an. Zunächst mal entspricht das Instrument dem idealtypischen Regulierungsmuster der hier in den Blick genommenen „*new modes of governance*“. Darüber hinaus spiegelt das Instrument auch die Schwierigkeit der Regulierung von Umweltbelastungen insgesamt wieder. Der allgemeine Querschnittscharakter der Umweltpolitik selbst liegt auf der Hand. Die Richtlinie stellt ein zentrales Instrument in der umweltpolitischen Neuorientierung auf der europäischen Ebene dar, die hier als Teil der umweltpolitischen Teilkonzeption in einer breiter angelegten Politikfeld- übergreifenden Kampagne verstanden wird, mit der weitreichende

Veränderungen in Politik, Verwaltung und Gesellschaft der Mitgliedsstaaten bewegt werden.⁴⁰ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist als ein Instrument der präventiven Gefahrenabwehr (siehe hierzu ausführlich Kap. 4), ein unselbständiger Teil eines öffentlichen Verwaltungsverfahrens, das im Zusammenhang unterschiedlicher Genehmigungsverfahren zum Tragen kommen kann. Der medienübergreifende Charakter der Richtlinie beschränkt die Anwendungspraxis nicht auf ein bestimmtes Umweltmedium (Wasser, Luft, Boden etc.), sondern die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verfolgt vielmehr den Zweck, zu einer medienübergreifenden und frühzeitigen Einschätzung der zu erwartenden Umweltwirkungen eines Vorhabens zu kommen. Die notwendige Einbeziehung unterschiedlicher Fachressourcen der öffentlichen Verwaltung führt zu einem prozessualen, dezentralisierten Modus der Entscheidungsherstellung unter Einbeziehung unterschiedlicher (staatlicher und nicht-staatlicher) Akteure, woraus in der Verfahrenspraxis ein erheblicher Koordinationsaufwand für die zuständigen Behörden resultiert. D.h. das Instrument stellt hohe Anforderungen an die verantwortlich handelnden Implementationsakteure. Vor diesem Hintergrund wird die UVP-RL zu einem interessanten Vergleichsgegenstand, die unter den divergierenden Rahmenbedingungen der Implementationssysteme zu einer länderspezifischen `Implementationspraxis` führt. Mit der Perspektive eines „*was ist der Fall?*“-Blicks können wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Besonderheiten in der jeweils länderspezifischen Implementationspraxis gewonnen werden. Auf dieser Grundlage kann dann auch weiter gefragt werden: „*warum ist das der Fall?*“ - insofern die hier eingenommene Vergleichsperspektive auch interessante Hinweise für die Relevanz einzelner Kontextbedingungen, im Hinblick auf die Erreichung der dem Instrument zugrundeliegenden Zielsetzungen, liefern kann.

b) Warum wird hier verglichen?

Die Europäischen Union wird im vorliegenden Kontext als Mehrebenensystem betrachtet, das sich zum einen aus dem einheitlichen Politiksystem auf der Gemeinschaftsebene, sowie zum anderen aus der Vielfalt seiner mitgliedsstaatlichen Teilsysteme, zu einem funktional-zusammenhängenden politisch-administrativen Gesamtsystem zusammensetzt. Vor diesem Hintergrund wird die Problemlösungsfähigkeit europäischer Politiken

⁴⁰ Damit ist das Weißbuch „*Regieren in der Europäischen Union*“ bzw. die dort niedergelegte Zielsetzung gemeint.

hinsichtlich der Effektivität von implementierten Politiken auf der mitgliedsstaatlichen Ebene beleuchtet und bewertet. Aus dieser Perspektive ist der hier konzipierte Vergleich als ein binnensystematischer Vergleich aufzufassen, dessen zentraler Maßstab, der zugrunde liegende Anspruch einer, für alle zugehörigen Systeme verbindlichen Rechtsnorm ist und sich deshalb auszeichnet als erkenntnisfördernde Methode in die Fallstudienkonzeption der hiesigen Untersuchung einfügt. Aufgrund der strukturellen Komplexität des politisch-administrativen Systems der Europäischen Union, wie sie hier im dritten Kapitel ansatzweise aufgezeigt werden soll, erscheint ein Vergleich der Umsetzungspraxis europäischer Umweltschutzrichtlinien unter den divergierenden Bedingungen in den Mitgliedsstaaten als überaus sinnvoll. Durch die vergleichende Zusammenschau der mitgliedsstaatlichen Umsetzungsperformanz lassen sich möglicherweise Hinweise darauf identifizieren, welche Implementationsfaktoren für die zielführende Umsetzung des Instrumentes von Bedeutung sind und welche Steuerungseffekte sich unter den unterschiedlichen Implementationsbedingungen einstellen. Darüber hinaus kann durch die Betrachtung der gesamteuropäischen Implementationssituation eine Einschätzung zu der Frage entwickelt werden, in wie weit das Instrument zweckmäßig funktioniert, also seine Zielsetzungen erreicht und zur Lösung des adressierten Problems beiträgt oder auch nicht.

Ausgehend von der Fallstudie über die deutsche Umweltverwaltung und UVP-Verfahrenspraxis, wird in einem zweiten Schritt ein Ausblick auf die strukturellen Rahmenbedingungen der Verfahrenspraxis im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung eines weiteren Mitgliedsstaates vorgenommen, um die offensichtliche Konvergenzen, sowie (vor dem Hintergrund der Richtlinienziele) relevante Divergenzen zur bundesdeutschen Fallstudie herauszuarbeiten. Anschließend werden diese Ergebnisse dann im europäischen Kontext integriert betrachtet.

c) Wie wird verglichen?

Für die Betrachtung der Implementation europäischer Umweltpolitik innerhalb der politisch-administrativen Systemstrukturen der Mitgliedsstaaten bietet sich die funktional-vergleichende Methode im Rahmen der Fallstudie zur Verfahrenspraxis von Umweltverträglichkeitsprüfungen in zwei ausgewählten Mitgliedsstaaten der Union an. Zu diesem

Zweck werden verschiedene Ausprägungen der mitgliedsstaatlichen Implementation punktuell betrachtet und in einen funktionalen Vergleich miteinander gebracht.

Luhmann konstatiert in seinem Entwurf einer Theorie der Verwaltungswissenschaft zu der Frage der Methode oder den Methoden der Verwaltungswissenschaft, dass diese im Zusammenhang mit ihrem Theorieentwurf entschieden werden sollte.

„Denn so wichtig und nützlich es ist, Theorie und Methode zu trennen, damit die Widerlegung einer Theorie nicht zugleich die Methode diskreditiert und umgekehrt, so sehr hängen beide Erkenntnismittel doch zusammen.“

Für die gesellschaftswissenschaftliche Systemanalyse stellt Luhmann weiter fest, dass die funktional-vergleichende Methode einen angemessenen Ansatz darstellt, insofern bei dieser Sichtweise das Prinzip verfolgt wird „..., *Bestände als Probleme aufzufassen...*“ und diese „...*in ihren Problembeziehungen zu analysieren.*“⁴¹

Die vorliegende Untersuchung greift diesen Ansatz auf, indem die Implementationspraxis der europäischen Umweltverträglichkeitsprüfung in den ausgewählten Zusammenhängen problematisiert wird. Um diesem Ansatz gedanklich Folgen zu können, ist es besonders wichtig, den Unterschied zwischen strukturellen und funktionalen Vergleichsweisen herauszuarbeiten.⁴² Diese Differenz bezieht sich auf die Frage, was verglichen wird. Denn den relevante Unterschied dieser beiden Methoden erkennt Luhmann darin, dass im Rahmen struktureller Vergleiche herkömmlicher Weise versucht wird, möglichst gleiche oder ähnliche Strukturen gegenüber zu stellen. Zu diesem Zweck sucht man nach Merkmalen sozialer Organisationen, die eine klassifikatorische Begriffsbildung als Instrument des heuristischen Zugangs zum Forschungsgegenstand ermöglichen. In einem zwischenstaatlichen Vergleich könnte das bedeuten, dass man beispielsweise die Organisationsformen von Ministerien einzelner Staaten mit einander vergleicht. Der Vergleich von nationalen Ministerien zwischen föderalen und einheitsstaatlich organisierten Staatssystemen ist aufgrund der unterschiedlichen funktionalen Einbindung in das gesamte Konzept des politisch-administrativen Systems der einzelnen Staaten sehr

⁴¹ Strukturbestände im hier verstandenen Sinn von Regeln, Institutionen, sozialen Systemen und psychischen Systemen (eigene Anm.)

⁴² Luhmann, Niklas, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966, S. 103

schwierig. Bei einem solchen Ansatz steht die Bemühung um die Vergleichbarkeit der Vergleichseinheiten im Mittelpunkt (Äquivalenzklassen). Grundsätzlich werden dazu allerdings Annahmen über die Wesensmerkmale der Vergleichseinheiten erforderlich, um sie in „Arten“ und „Gattungen“ (Luhmann), also Äquivalenzklassen, zu unterteilen und für die Analyse begrifflich zu öffnen. Luhmann erachtet diese Vorgehensweise als eher schwierig, weil so eine Theorie vorausgesetzt werden muss, „... *die anzugeben vermag, was an den Erscheinungen (der Vergleichseinheiten, e. Anm.) wesentlich und was akzidentell ist*“.⁴³

Daher plädiert Luhmann für den funktional ansetzenden Vergleich, der das Moment der Vergleichbarkeit in der Äquivalenz der jeweils zum Vergleich fokussierten Funktionen sieht. Auf diese Weise wird hier die Idee der Umweltverträglichkeitsprüfung als Kern des funktionalen Auftrages der Richtlinie in ihrer formalen Gestalt verstanden. Die Verbindlichkeit der Richtlinie in allen Mitgliedsstaaten dient so, als Ausgangspunkt für die hier entwickelte Vergleichsanordnung. Auf diese Weise kann viel unverbindlicher mit der Frage der Äquivalenz von Untersuchungseinheiten umgegangen werden, insofern es, wie Luhmann konstatiert, bei der funktional-vergleichenden Methode darum geht, gerade das „*Verschiedenartige*“ der Untersuchungseinheiten aufzudecken, um „...*es unter abstrakten Gesichtspunkten als funktional äquivalent behandeln und daher gegeneinander austauschen zu können*“.⁴⁴

Im vorliegenden Kontext bedeutet das nichts anderes, als das die Realisierung unterschiedlicher Elemente des Instrumentes in den beiden betrachteten Mitgliedstaaten unter funktional-äquivalenten Gesichtspunkten fokussiert, erhoben und bewertet werden. Zu diesem Zweck werden fünf Beobachtungskategorien definiert, entlang derer die Effektivität der nationalen Umsetzungspraxis, auf der Grundlage einer einfachen Berechnung, bestimmt werden soll. Die fünf Beobachtungskategorien werden im vierten Kapitel der Arbeit unter Berücksichtigung des thematischen Kontextes herausgearbeitet. Bei allen fünf Kategorien handelt es sich in gewisser Weise um beobachtbare Eigenschaften der nationalen UVP-Systeme, denen jeweils die Ausprägung `vorhanden` (mit dem Wert “1”) oder `nicht vorhanden` (mit dem Wert “0”) zugeordnet wird und die einen wichtigen

⁴³ ebd.

⁴⁴ ebd.

Beitrag zur Erfüllung der „Funktion“⁴⁵ beitragen. Schließlich werden die kumulierten Werte für das jeweilige UVP-System durch 5 dividiert, so dass sich ein Implementationssindikator zwischen 0 und 1 für das beobachtete UVP-System ergibt. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass nicht die Anforderungen der UVP-RL (85/337/EWG) den Orientierungsrahmen für die Bemessungskriterien der vergebenen Werte darstellen, sondern vielmehr eine theoretische Idealvorstellung von einer zweckmäßigen Ausgestaltung des Instrumentes, die unter Berücksichtigung langfristiger Ziele optimal zielführend ist. Die Bemessungsmaßstäbe für die einzelnen Beobachtungskategorien werden in diesem Sinne Bewusst zugespitzt, um ein akzentuiertes Bild der beobachteten Implementationspraxis zu erzeugen (s. hierzu Kap. 4).

Für den hier vorgenommenen Vergleich der Implementation europäischer Umweltpolitik und vor dem Hintergrund des hier gewählten theoretischen Betrachtungsrahmens der politik-orientierten Verwaltungsanalyse, treten insbesondere zwei Festlegungen für den Umgang mit der Empirie in den Vordergrund. Zum einen, die Fallauswahl der untersuchten Policy (hier UVP- Richtlinie (85/337/EWG) und zum anderen die Auswahl der Länderbeispiele als Vergleichseinheiten der Untersuchung. Mit beiden Festlegungen werden für die Analyse wichtige forschungsstrategische Weichenstellungen vorgenommen, so dass sie in den beiden folgenden Abschnitten ausführlich diskutiert und hier nicht weiter vertieft werden.

2.4.2 Die Auswahl der Länderbeispiele

Auf der Grundlage eines sogenannten „*most different cases*“ (Mill) Ansatz wurde hier die UVP-Praxis in einem zweiten EU Mitgliedsstaat als Vergleichseinheit ausgewählt, um die UVP-Praxis unter anders gelagerten Implementationsbedingungen zu beleuchten, sowie sie mit der Umsetzungspraxis in Deutschland vergleichen zu können. Die Vielfalt der in Europa existierenden Regierungs- und Verwaltungssysteme weisen derart große Unterschiede in der politisch-administrativen Praxis auf, dass eigentlich eine vollständige Erhebung der UVP-Praxis in allen 27 Mitgliedsstaaten als sinnvoll erscheint. Aus Gründen der Machbarkeit wurde für die vorliegende Untersuchung die Einschränkung vorge-

⁴⁵ In diesem Sinne: die Feststellung möglicher Umweltwirkungen eines Vorhabens.

nommen, die Praxis der UVP-RL in zwei Mitgliedsstaaten unter strukturell stark divergierenden Bedingungen vertiefend zu beschreiben.

Die Auswahl der Länderbeispiele orientiert sich an dem Prinzip der „*most different cases*“, um der Bandbreite der unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungssysteme gerecht zu werden und eine maximale Divergenz zwischen den berücksichtigten Kontextbedingungen für die Umsetzung der UVP in die Analyse einzubeziehen. Deshalb wurde die UVP- Praxis in zwei Mitgliedsstaaten in den Blick genommen, die sich in vielerlei Hinsicht völlig voneinander unterschieden und doch mit der Umsetzung der gleichen europäischen Rahmenrichtlinie versuchen, die gleiche Zielsetzung zu erreichen (, d.h. die Bedingung der funktionalen Äquivalenz erfüllen). Die Vergleichbarkeit der empirischen Beobachtungen begründet sich durch den identischen Regulierungsauftrag durch die UVP Richtlinie und den gemeinschaftlichen Rechtsrahmen des „*Aquis Communautaire*“.

3. Das Politische System der Europäischen Union

Im Mittelpunkt des vorliegenden Kapitels steht das politisch-administrative System der Europäischen Union. Ausgehend von einer Zusammenfassung der Entwicklungslinien (3.1), sowie der theoretischen Diskussion über die Ursachen und Entwicklungsgründe des Integrationsprozesses der Europäischen Union (3.2), wird dann ein Ausblick auf die institutionelle Architektur und die Funktionsweisen des europäischen Politiksystems vorgenommen (3.3). Insofern der vorliegenden Untersuchung ein ganzheitliches Bild der Europäischen Union zugrunde gelegt ist, beschränkt sich die Betrachtung des Politischen Systems hier nicht auf die Gemeinschaftsebene, sondern stellt auch die politisch-administrativen Systembedingungen der Mitgliedsstaaten in Rechnung, die in entscheidender Weise in den Prozess europäischer Umweltpolitik eingebunden sind, indem sie mit der Umsetzung der Instrumente befasst sind. Aus diesem Grund macht die vorliegende Beschreibung des EU Systems strukturierende Anleihen an eine Mehrebenenperspektive, in der auch die Bruchstellen zu den Mitgliedsstaaten bzw. zu den nationalen Verwaltungsräumen im Sinne der konkreten Implementations-Arenen in den Blick genommen wird (3.4). Diese differenzierte Betrachtungsweise des PAS der EU erscheint insbesondere aus einer implementations-orientierten Perspektive dienlich zu sein, da so ein ganzheitliches und funktional verknüpftes Bild vom politischen System der EU und seinen politisch-administrativen Prozessen erzeugt werden kann, indem gleichzeitig die dynamischen Entwicklungen politisch-administrativer Prozesse unter unterschiedlichen Bedingungen auch für eine makro-aggregierte Zusammenschau im Fazit der Untersuchung anschlussfähig gehalten wird. Diese Explizierung des Raumes ist darüber hinaus wichtig, um auch in der länderspezifischen Implementations-Analyse variierende Kontextvariablen in die Überlegungen einbeziehen zu können.

Ausgehend von der gemeinschaftlich organisierten Politikgestaltung werden so die nachgelagerten Phasen der Politik Implementation und Konsumtion in den Mitgliedsstaaten (auf der nationalen Ebene), sowie auf den nachgelagerten Ebenen regionaler und kommunaler Politik- und Verwaltungshandlungen theoretisch lokalisierbar. In diesem Zusammenhang scheinen nicht nur die institutionellen Strukturunterschiede von Bedeutung zu sein, sondern auch die politisch-kulturellen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten, die für die Implementation europäischer Umweltpolitik eine intervenierende Relevanz mit

sich bringen. In einem abschließenden Abschnitt kann dann eine Zusammenschau der institutionellen Bedingungen im politisch-administrativen System der EU vorgenommen werden, um eine Antwort auf die Frage zu finden, welche Implikationen damit für die zielführende Umsetzung europäischer Politiken einhergehen.

3.1 Entwicklungslinien der Europäischen Union

Die Europäische Union hat sich im Laufe ihrer Genese zu einem komplexen politisch-administrativen System entwickelt, das heute massiven Einfluss auf die innen- und außenpolitischen Geschäfte der Mitgliedsstaaten nimmt. Das Zusammenwachsen der europäischen Staaten zeichnete sich schon kurz nach dem II. WK ab. Diese Entwicklung wird heute, wohl unbestritten, als ein Versuch der beteiligten Staaten verstanden, durch die wirtschaftliche Kooperation sowohl die eigenen Ökonomien zu stärken und gleichzeitig durch die so geschaffenen tieferen gesellschaftlichen Interdependenzen kriegerische Auseinandersetzungen in der Zukunft zu vermeiden. Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg einigen sich 1951 auf den Gründungsvertrag (Pariser Vertrag) der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Aus einer deutschen Perspektive handelte es sich dabei um ein historisches Ereignis, insofern der jungen Bundesrepublik mit diesem Schritt eine, wenn auch eingeschränkte⁴⁶, Souveränität zurück gegeben wurde.

Nach der „totalen“ Kapitulation Nazideutschlands, wurde das Ziel der westeuropäischen Integration, neben der für den Wiederaufbau wichtigen ökonomischen Komponente auch zu einem zentralen außen- und sicherheitspolitischen Paradigma (Vgl. Schöllgen 2001: 41). Für die anderen Gründerstaaten lassen sich ebenso starke, aber z.T. anders gelagerte nationalstaatliche Motive ihres jeweiligen Integrationsengagements rekonstruieren.

Mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 wurde die erste regionale Kooperation in Form der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), auch Montanunion genannt, aus dem Jahr 1951 ausgebaut und somit der formale Grundstein

⁴⁶ Einen vollständig souveränen Status erlangte die BRD erst wider, nachdem mit dem Inkrafttreten des sogenannten „Zwei-plus-Vier-Vertrages“ am 15.03.1991, die alliierten Vorbehaltsrechte vollständig ausgeräumt wurden.

für die Integration der Wirtschaftsräume dieser Staaten in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gelegt. Gegenstand der „*Römischen Verträge*“ war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie Gründung der Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM). Die zentralen Ziele der EWG waren die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und das der Zollunion⁴⁷. Der europäische Gerichtshof (EuGH) wurde dann in Luxemburg eingerichtet um eine Instanz zu schaffen, die auf der gemeinschaftlichen Ebene über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts wachen sollte. Im Rahmen der „*Norderweiterung*“ traten Großbritannien, Dänemark und Irland 1973 der Gemeinschaft bei. Kurze Zeit später wurde im Jahr 1979 das „*Europäischen Währungssystem*“ (EWS) eingeführt,⁴⁸ sowie eine erste Reformation der politischen Entscheidungssysteme vorgenommen wurde.⁴⁹ Vor allem die Schaffung des EWS führte zu einem wachsenden Anpassungsdruck der Mitgliedsstaaten, insofern das EWS zu einer stärkeren Verflechtung der nationalen Haushaltspolitiken geführt hat. Anfang der 80`er Jahre wurde dann mit dem Beitritt Griechenlands⁵⁰ ein erster Schritt in Richtung „*Süderweiterung*“ vorgenommen. Später folgten Portugal und Spanien (1986).⁵¹

Der nächste Meilenstein für die Fortentwicklung der Europäischen Union kann dann in der zunehmend konkreter werdenden Idee des „*Binnenmarktes*“ gesehen werden. Auf Initiative des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors veröffentlicht die Kommission 1985 das Weißbuch zum Binnenmarkt. In dem Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat⁵² standen daher vor allem drei Ziele im Vordergrund: die Besei-

⁴⁷ ..., die dann aber erst 1968 realisiert werden konnte.

⁴⁸ Bis 1998 war die währungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten das zentrale Thema der EWS. Im Mittelpunkt stand der sogenannte „Wechselkursmechanismus“ (WKM), der darauf abzielte die Wechselkursfluktuationen unter Kontrolle zu halten. 1999 wurde dann eine zweite Fassung des EWS (EWS II) und des dazugehörigen WKM (WKM II) etabliert, womit dann die währungspolitische Koordination zwischen den Euro-Ländern und den anderen Währungen der Staaten innerhalb der Gemeinschaft koordiniert werden sollte, die nicht (oder noch nicht) an der Währungsunion teilnehmen.

⁴⁹ Dazu zählte vor allem die Vereinbarung regelmäßiger Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, womit eine bessere Koordinierung zwischen den Mitgliedsstaaten erreicht werden sollte. Darüber hinaus wurde hinaus wurde ein wichtiger Meilenstein für die Entwicklung der gemeinsamen Demokratie vorgenommen, indem man sich auf die Direktwahl des Europäischen Parlaments einigte.

⁵⁰ Griechenland trat der Gemeinschaft im Jahr 1981 bei, nachdem Griechenland die Jahre der Militärdiktatur (1967-1974) überwand und sich die Demokratie im Land offensichtlich konsolidieren konnte.

⁵¹ Wie Griechenland, konnten die beiden Staaten Mitte der siebziger Jahre ihre Diktaturen hinter sich lassen. Portugal befreite sich 1974 mit der „Nelkenrevolution“ von seinem Militärregime und in Spanien ging nach dem Tod des Diktators Franco, die Regentschaft des Landes an den von Franco bereits zu Lebzeiten zum „Prinz von Spanien“ ernannten Nachfolger, Juan Carlos de Borbón über. König Juan Carlos hat dann maßgeblich zur Beendigung der Diktatur und zur Einführung eines demokratischen Regierungssystems in Spanien 1978 beigetragen hat.

⁵² Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Vollendung des Binnenmarktes, Mailand, 28-29, Juni 1985, KOM (85) 310, Juni 1985

tigung der materiellen Schranken (1. Teil), die Beseitigung der technischen Schranken (2. Teil), die Beseitigung der Steuerschranken (3. Teil). In diesem ersten Weißbuch wurden 279 konkrete legislative Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes, sowie ein Zeitplan⁵³ für die Vollendung des Binnenmarktes aufgeführt.⁵⁴

Ebenfalls unter der Präsidentschaft von Jacques Delors wird schließlich die Einheitliche Europäische Akte unterzeichnet, womit eine Revision der Römischen Verträge eingeleitet und die Verwirklichung des Binnenmarktes (Freizügigkeit von Personen sowie freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital) beschlossen wurde. Die Mitgliedstaaten⁵⁵, mit der u.a. die qualifizierte Mehrheitsentscheidung, die wechselseitige Anerkennung nationaler Regulierungsstandards, sowie die Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung („mixed economy“), im Konzept der Europäischen Integration Platz gefunden hat. Damit wurde ein richtungsweisender Schritt für die Fortentwicklung der Gemeinschaft unternommen.

Mit dem Vertrag von Maastricht (1993) vollzieht die Gemeinschaft dann eine weitere bedeutsame Formveränderung von der Wirtschaftsgemeinschaft zur politischen Union (ebd.). Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Europäische Gemeinschaft (EG) in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) umbenannt und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet. Der Vertrag von Maastricht bildete vor allem auch die vertragsrechtliche Grundlage für die Währungsunion. Gleichzeitig wurde die "Europäische Union" (EU) gegründet, die neben den, zwei bis dahin schon bestandenen, Gemeinschaften (EG und EAG), mit der Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und dem Vertrag über die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ), zwei weitere wichtige Handlungsfelder umfasst.⁵⁶ Die nachfolgenden Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon bestätigten diese Grundstruktur und zielten vor allem, auch unter Berücksichtigung der Veränderten Zusammensetzung, auf eine Reform der gemeinschaftlichen Institutionen und Verfahren ab. Vor diesem Hintergrund bildet die, mit dem Vertrag von Maastricht gelegte Grundstruktur, bis heute

⁵³ Demnach wurde eine Vollendung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 angestrebt.

⁵⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm, gelesen am 25.06.2010, um 11:40 Uhr

⁵⁵ Zu dem Zeitpunkt noch zwölf Staaten

⁵⁶ Vgl. Ismayer 2003,; Bundesministerium der Justiz, http://www.bmj.bund.de/enid/Grundlagen_der_EU/Die_Entwicklung_der_Europaeischen_Union_12i.html, gelesen am 25.06.2010, um 12:31 Uhr

die vertragliche Architektur der Europäischen Union ab. Zur Veranschaulichung wird gerne das sogenannte „Tempelbild“ der Europäischen Union herangezogen, das hier mit der Abb. 2 dargestellt wird.

Abb. 2 Tempelkonstruktion des Europäischen Vertrages



Quelle: WZB⁵⁷

3.2 Theorien der Europäischen Integration⁵⁸

Die Theorien der Europäischen Integration haben sich in einer verhältnismäßig kurzen Zeit, zu einem - dem Umfang nach - beachtlichen Forschungsfeld entwickelt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Theoriestränge kurz wiedergegeben werden. Eine zentrale Frage der Theoretisierung regionaler Integrationsprozesse interessiert sich für den Grund, aus dem heraus Staaten Souveränität auf eine supranationale Ebene transferieren, indem sie Kompetenzen an die gemeinschaftlichen Institutionen übertragen. Aus verschiedenen Perspektiven wurden auf diese Frage verschiedene Antworten gefunden, die allerdings noch zu keiner abschließenden Klärung beitragen konnten. Aus hiesiger Sicht muss diesbezüglich aber grundsätzlich in Rechnung gestellt werden, dass als ausgesprochen

⁵⁷ <http://www.wzb.eu/~wessels/Lehrveranstaltungen/WS04-05/Sitzungsvorlagen/tempel-eu2.jpg>, gelesen am 25.06.2010, um 12:26 Uhr

⁵⁸ Die hier vorgenommene, zusammenfassende Darstellung der politikwissenschaftlichen Theorien der Europäischen Integration orientiert sich maßgeblich an dem Beitrag von Christiane Lemke, Theorien und Leitbilder der Europäischen Integration, in: Lemke, Christiane, Internationale Beziehungen, Grundkonzepte Theorien und Problemfelder, München 2008, S.179-187

Schwierig erscheint, diesbezüglich jemals eine zuverlässige Generalisierung vorzunehmen. Da sich sohl die internationalen Kontextbedingungen von Nationalstaaten i.S. globaler Herausforderungen, die binnenstaatlichen Problemlagen, nationalen Macht- und Interessensverhältnisse ständig ändern, so dass das Bedingungs-Set hinsichtlich dieses Erkenntnisinteresses ständig ändert.

Wie auch immer; für die Theoretisierung des europäischen Integrationsprozesses wurden unterschiedliche Konzepte herangezogen, auf deren Grundlage das Phänomen verstanden und erklärt werden sollte. Dabei wurde oft die Fragen in den Mittelpunkt gerückt, wie und warum sich der Vereinigungsprozess vollzieht. Solche Ansätze zielten vor allem darauf ab, Definitionen und Konzepte zu entwickeln, mit denen punktuelle, praxeologische und institutionelle Veränderungen verstanden werden sollten.

Drittens wurden Theorien verwendet, um eine kritische Perspektive zum Zweck einer normativen Intervention des politischen Prozesses zu entwickeln. In diesem Kontext wurden beobachtbare Zusammenhänge des Integrationsprozesses problematisiert oder zu dem Zweck aufgegriffen, um alternative Politikansätze zu entwickeln (Dietz/Wiener 2004: S. 17). Vor diesem Hintergrund haben sich in der politikwissenschaftlichen Europaforschung unterschiedliche Ansätze herausgebildet, mit denen das Phänomen der regionalen Integration erklärt wird. Lemke unterscheidet grob zwei Denkschulen. Auf der einen Seite sieht sie funktionalistische und föderalistische Ansätze, die beide den Integrationsprozess als einen supranational konstruierten politischen Vorgang auffassen (Lemke 2008: S. 180). Föderalistische und funktionalistische Ansätze unterscheiden sich lediglich darin, dass der Integrationsprozess im Rahmen der föderalistischen Theorien, im Sinne einer politischen Forderung nach der Bildung föderaler Staaten, als eine Art „*politisches Projekt*“ aufgefasst wurde. Funktionalistische Theorien stehen dagegen eher in einem ökonomischen, oder anderen nutzenorientierten ideellen Kontext (ebd.).

Andererseits verweist Lemke auf eine zweite Denkschule, die, die am Integrationsprozess beteiligten Staaten als zentrale Akteure auffasst. Dabei wird die Bedeutung der nationalen Souveränität betont, sowie den historisch gewachsenen nationalen Interessen eine hervorgehobene Rolle zu geschrieben wird. Aus diesem Grund gehen intergouvernemen-

tale Ansätze davon aus, dass die Zusammenarbeit der europäischen Mitgliedsstaaten (auch nach Maastricht) nur unter ganz besonderen Bedingungen zustande kommt, die aus einem rationalen Nutzenkalkül heraus eine Beförderung der nationalen Interessen versprechen lassen (ebd.). Eine mögliche Eigendynamik, die sich aus der Etablierung der europäischen Gemeinschaftsebene ergeben könnte, wird in dieser Sichtweise eher ausgeblendet.

Neben diesen klassischen Theorien der europäischen Integration, lassen sich auch neuere Ansätze registrieren, die versuchen die unterschiedlich wirkenden Integrationskräfte (top-down, bottom-up) gleichzeitig zu erfassen, indem die Mehrebenensystematik europäischer Politikprozesse in Rechnung zu stellen. Der hier für die vorliegende Arbeit gewählte theoretische Analyserahmen (2.3) der politik-orientierten Verwaltungsanalyse findet in diesem Integrationstheoretischen Kontext am ehesten Anschluss, an die „neueren“ Ansätze (2.3.4) der Debatte, in deren Mittelpunkt vor allem die Mehrebenen-Perspektive auf die europäischen Politikprozesse stehen.

3.2.1 Föderalismus

Noch während des zweiten Weltkrieges fand eine Gruppe europäischer Politikerinnen und Politiker zusammen,⁵⁹ die sich gemeinsam das Ziel setzten, das Problem des europäischen Nationalismus zu überwinden, in dem die Vision eines geeinten Europas in Form eines europäischen Bundesstaates verfolgt wurde. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen stand das Ziel, eine wohlstandsfördernde Friedensordnung zu schaffen (Lemke 2008: S. 180). Zu diesem Zweck wurde bereits 1944 der erste „*Kongress der europäischen Föderalisten*“ in der Schweiz ausgerichtet.⁶⁰ Die Frauen und Männer der ersten Stunde dieser Bewegung waren überzeugt, dass der Prozess einer europäischen Integration nur durch die konkreten Entscheidungen von Politikerinnen und Politikern in Gang gesetzt werden könne, eine politische Institution Namens „*Europa*“ auf der Grundlage gemeinsamer

⁵⁹ Zu dieser Gruppe zählten auch Jean Monnet und Altiero Spinelli, Vgl. Lemke 2008, S. 180

⁶⁰ Einen Ausführlichen Bericht zu diesem Ereignis fasste einer der Initiatoren André Voisin ab, um für seine Anhänger, seinen Eindrücke von der Veranstaltung zu dokumentieren. Vgl. hierzu den Originaltext Voisin, André, Les fédéralistes à Montreux, in *Fédération*, Octobre 1947, Nr. 33, S. 29, oder <http://www.ena.lu/>

Werte und Zielsetzungen zu schaffen. Unter dem Eindruck der jüngsten Kriegserfahrungen standen sowohl friedenspolitische Ziele, als auch der Wirtschaftliche Wohlstand für den Kontinent im Vordergrund. Grundsätzlich ging man davon aus, dass ein solcher europäischer Integrationsprozess mit dem Prozess der Nationalstaatsbildung des 18. Und 19. Jahrhunderts vergleichbar sein würde und sich der europäische Integrationsprozess daher auf die Entstehung eines supranationalen Staates zu bewegen würde (ebd.). Zu dieser Zeit kam bereits die Idee einer europäischen Verfassung auf, die an Aktualität nichts eingebüßt hat und auch noch von zeitgenössischen Föderalisten aufrecht erhalten wird.⁶¹ Vor diesem Hintergrund propagierten und propagieren die Vertreter föderalistischer Positionen die supranationale Willensbildung und Entscheidungsfindung, die den Interessen der Nationalstaaten übergeordnet sein sollten. In diesem Sinne kennzeichnet die Formel „function follows form“ den föderalistischen Ansatz. Insofern der föderalistische Ansatz aber in seinen Ursprüngen vielmehr einem „*politischen Projekt*“ mit ideellen politischen Zielsetzungen (Rosamond 2000: S. 23), als einer wissenschaftlichen Konzeption entsprach, ist seine Typisierung im wissenschaftlichen Kontext nicht ganz unproblematisch. Vor allem seine konzeptionelle Unschärfe erschwert den wissenschaftlich-systematischen Umgang mit dem Ansatz (Rosamond 2000: S. 24). Wie auch immer; in der wissenschaftlichen Diskussion dienen die staatlichen Architekturen der USA oder der Schweiz häufig als Referenzmodelle für die Idee eines föderalen europäischen Staates im Sinne einer supranationalen Organisation. Spinelli, als ein Pionier der ersten Stunde der föderalistischen Bewegung, war beispielsweise der Auffassung, dass der Nationalstaat seine Legitimität eingebüßt hat, seit er nicht mehr in der Lage sei ohne weiteres die politische und ökonomische Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Aus diesem Grund betonte er auch die Notwendigkeit einer Europäischen Volksbewegung statt einer Bewegung von Diplomaten zur Beförderung der Europäischen Union, an deren Spitze eine Europäische Verfassungsversammlung stehen könnte, die auf Referenden aufbauend direkt vom Volk gewählt werden soll (Spinelli 1972: S. 68; zitiert nach Rosamond 2000: S. 23).

Aus einer entwicklungsgeschichtlichen Perspektive erkennt Lemke einige Erklärungsdefizite des föderalen Modells der europäischen Integration. Erstens hat sich gezeigt, dass

⁶¹ Die mit der Idee verbundenen Schwierigkeiten der Realisierung einer gemeinsamen europäischen Verfassung werden durch den jüngsten Verfassungskonvent und die anschließenden negativen Volksentscheide in Europa dokumentiert.

supranationale Politik- und Entscheidungsprozesse nicht in jedem Fall zu einem Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Interessenspositionen geführt haben. Gegenteilig, kann an manchen Stellen festgestellt werden, dass mit vorangeschrittener Integration, nationalstaatliche Interessen dezidiert und präziser in die Verhandlungsprozesse eingeführt werden (ebd.: S. 181). Zweitens hat sich gezeigt, dass die vollständige Realisierung der föderalistischen Vision an der ausgebliebenen Resonanz in Politik und Gesellschaft der Mitgliedsstaaten gescheitert ist. Lemke konstatiert, dass im Rahmen der föderalistischen Konzeption die gravierenden Divergenzen in sozialer und ökonomischer Hinsicht zwischen den Mitgliedsstaaten nicht ausreichend in Rechnung gestellt wurden. Deshalb wirft sie die Frage auf,

„..., ob Integration in jedem Fall zu befürworten ist, bzw. in welchen Bereichen integrative Politik angemessenere Problemlösungen anzubieten hat. Eine föderale Konstitution Europas setzt neben einer verfassungsmäßig legitimierten Gewaltenteilung und Kompetenzregelung ein breiter verankertes, europäisches Bewusstsein sowie eine europäische Öffentlichkeit voraus.“ (ebd.).

3.2.2 Neo-Funktionalismus

Ähnlich dem föderalistischen Ansatz, wird der Integrationsprozess aus einer neofunktionalistischen Perspektive, als ein - auf der supranationalen Ebene - konstruierter politischer Prozess verstanden. Der Neo-Funktionalismus kann als ein klassischer Integrationsansatz interpretiert werden. Der Ansatz kann auf die Arbeit von Ernst Haas zurückgeführt werden, der mit seinem Beitrag *„The Uniting of Europe“* (Haas 1958) die These aufgestellt hat, dass supranationale Institutionen mit staatlichem Charakter eine Art Initiativfunktion für die Fortentwicklung der Europäischen Integration besitzen. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 verstand er als einen entscheidenden Schritt für den weiteren Ausbau der supranationalen Zusammenarbeit, vom dem weitere, funktional begründete politische Integrationseffekte („spill over“) ausgehen werden. Aufgrund deutlicher Strukturähnlichkeiten und Interdependenzen zwischen funktional-ausdifferenzierten Industriestaaten und damit einhergehenden Parallelen hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Interessenslage in den europäischen Ge-

sellschaften, hielt Haas die Herausbildung einer supranationalen Organisation für eine zwangsläufige Entwicklung (Lemke 2008: 181).⁶² Aus einer sozialwissenschaftlich-behavioristischen Perspektive stand für Haas vor allem die Frage im Vordergrund, welche Motive sich hinter dem Integrationsprozess erkennen lassen. Lemke erkennt ein zentrales Problem des neo-funktionalistischen Ansatzes in der Überbewertung gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen der beteiligten Staaten hinsichtlich der durch sie erzeugten integrierenden Wirkung.

Sie konstatiert weiter, dass mit dem Ansatz durchaus die Eigendynamik der europäischen Institutionen erklärt werden könnte, die Integration dabei allerdings als ein kontinuierlicher Prozess verstanden wird und so mögliche „Rückschläge“⁶³ der europäischen Integration nicht angemessen erklärt werden können (ebd.). Eine mangelnde Übereinstimmung von nationalen Interessen auf der einen Seite und einem funktionalem Fortlauf des europäischen Einigungsprozesses auf der anderen Seite, können aus ihrer Sicht mit einer neo-funktionalistischen Perspektive nicht ausreichend argumentiert werden. Darüber hinaus bemängelt Lemke z.B. eine mangelhafte Berücksichtigung demokratietheoretischer Fragen der politischen Legitimation von supranational getroffenen Entscheidungen und der Rolle der Öffentlichen Meinung bzw. der Partizipation der Bevölkerung an diesen Entwicklungen. Aus Sicht des Neo-Funktionalismus wird die Europäische Integration als ein Prozess verstanden, der eher von politischen- und wirtschaftlichen Eliten getragen wird (ebd.: S. 182), als dass es sich um eine bottom-up getragene Bewegung handelt, in der die Bevölkerung eine wichtige Rolle spielt.

Im Rahmen der neo-funktionalistischen Theoriediskussion haben sich unterschiedliche Ansätze für die Erklärung der Eigendynamik auf der Gemeinschaftsebene herausgebildet. Diesbezüglich lassen sich rationalistische Ansätze darstellen, die für die Eigendynamik europäischer Integration eine institutionelle „*Pfadabhängigkeit*“ ursächlich sehen, sowie eher konstruktivistische Arbeiten die das gleiche Phänomen aber mit einer wahrneh-

⁶² In der politikwissenschaftlichen Theoriediskussion ist hier die Rede von dem Satz *„form follows function“*.

⁶³ Als „Rückschläge“ können in diesem Sinne, die bislang vergeblichen Bemühungen um die Verabschiedung einer Europäischen Verfassung oder die in diesem Zusammenhang negativen Abstimmungen der Bevölkerungen in einzelnen Mitgliedsstaaten interpretiert werden.

mungsbedingten Art der „*Sozialisation*“ beteiligter Akteure erklären (Rittberger/Schimmelpfennig 2005: S. 33).

3.2.3 Intergouvernementalismus

Der Intergouvernementalismus beschreibt ein Feld von Ansätzen zur Erklärung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit (Lemke 2008: S.182).⁶⁴ Intergouvernementalistische Ansätze markieren einen Strang in der politikwissenschaftlichen Diskussion der Theorien zum Europäischen Integrationsprozess, indem die Europäische Union weniger als supranationale Organisation verstanden wird,⁶⁵ sondern vielmehr als eine Art Staatenbund verhandelt wird. Staaten werden in der Tradition der Theoretisierung Internationaler Politik als zentrale Akteure erkannt. Aus intergouvernementalistischer Sichtweise bilden so die zwischenstaatlichen Übereinkünfte den Kern der Europäischen Integration. Insofern wird die EU als ein Ergebnis von Verhandlungen über die nationalen Interessenspositionen aufgefasst (ebd.: 182). Als maßgebliche Gremien werden die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs angesehen, auf denen die zentralen Absprachen getroffen werden und Entscheidungen getroffen werden. Vor diesem Hintergrund interpretieren sie die EU weniger als supranationale Organisation, sondern eher als eine internationale Organisation, in der die Staaten selbst die zentralen Akteure darstellen (ebd.). Ganz maßgeblich für diese Position ist die Annahme, dass nationale Interessen historisch geprägt und sehr langlebig sind, sowie der Erhalt nationaler Souveränität das Primärmotiv der Nationalstaaten ausmacht und Staaten stets damit befasst sind dieses zu behaupten. Wichtige Autoren dieser Denkschule, wie Keohane (1991) und Stanley Hoffmann sprechen vom Prinzip der „pooled sovereignty“, nach dem sich Integration nur dann entwickelt, wenn eine gewisse Interessensübereinkunft zwischen den sich integrierenden Staaten ergibt, auf deren Grundlage die Staaten bereit sind Souveränität zu transferieren. In diesem Verständnis ist die EU ein reines Zweckbündnis der globalen Konkurrenzfähigkeit (ebd.), im ökonomischen Sinne. Demnach entsteht regulative Politik im Rahmen der EU nur dann, wenn sich die Mitgliedsstaaten dadurch einen echten Vorteil versprechen. Eine darüberhinausgehende politische Integration wird, in der Tradition einer neo-

⁶⁴ Eine ausführliche Übersicht liefert Schimmelpfennig, Klaus, in seinem Beitrag „Liberal Intergouvernementalismus“, in: Antje Wiener/Diez, Thomas (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford 2005, S. 75-96

⁶⁵ Wie dies zum Beispiel für föderalistische und neo-funktionalistische Ansätze hier herausgearbeitet wurde

realistischen Position der Theorien Internationalen Beziehungen, eher skeptisch beurteilt (ebd.).

Lemke problematisiert den intergouvernementalistischen Erklärungsansatz in zweierlei Hinsicht. Erstens kann der Ansatz aus ihrer Sicht nicht erklären, warum es zu Phasen unterschiedlicher Intensität der Integration kommt.⁶⁶ Darüber hinaus kritisiert sie, dass in diesem Kontext die Eigendynamik des europäischen Integrationsprozesses, sowie die Rolle, die in diesem Zusammenhang von den EU Institutionen (i. S. von „agens movens“) eingenommen wird, nicht ausreichend in Rechnung gestellt werden (ebd.). Zweitens unterschätzt das intergouvernementalistische Erklärungsmodell nach ihrer Auffassung sowohl die EU (mit ihren zentralen Akteuren: Rat, Kommission, etc.) als treibenden Akteur der Integration, als auch die gesellschaftliche und transnationale Akteure unterschätzt.⁶⁷ Daher stehen innenpolitische Konstellationen der Mitgliedsstaaten, nationalstaatliche Interessensverteilungen und Prozesse des sogenannten „bargaining“ stehen im Mittelpunkt der intergouvernementalistischen Analyse europäischer Integrationsprozesse.

3.2.4 Die dynamische Mehrebenenperspektive

Spätestens mit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages (1992) wurde deutlich, dass die bislang entwickelten Ansätze zur Erklärung des Europäischen Integrationsprozesses nicht weitreichend genug sind. Die zunehmende Eigendynamik des Integrationsprozesses hat gezeigt, dass das mitgliedsstaatliche Interesse am EU-Integrationsprozess zwar eine wichtige Voraussetzung für das Zusammenwachsen der Gemeinschaft darstellt, die Organisationen der Gemeinschaft aber auf den Prozess, in einem immer stärkerem Maße pro-aktiv einwirken (Lemke 2008: S. 183). Aus diesem Grund lassen sich seit

⁶⁶ Lemke verweist auf die Zeit der 70`er und frühen 80`er Jahre, die sich durch ein eher flaches Integrationsniveau kennzeichnete und die von Phasen stärkerer Integrationsintensität abgelöst werden. Vgl. ebd., S.182.

⁶⁷ Die starke Fokussierung auf die Interaktionen zwischen den Staaten und Regierungen hält Lemke für sehr verengt, insofern doch auf der Hand liegt, dass die Mitgliedsstaaten keine völlige Kontrolle über den Integrationsprozess haben. In diesem Zusammenhang verweist sie auch auf neuere Ansätze der intergouvernementalistischen Denkschule, wie Moravcsik (1997). Der das klassische Erklärungsmodell in Richtung eines „liberal intergouvernementalism“ modifiziert hat, indem dort eine stärkere Heterogenität der Akteure (in Form von wirtschaftlichen Interessensgruppen und Policy-Netzwerken) in Rechnung gestellt wird. Dennoch, so bemerkt Lemke, bleibt auch bei diesen Ansätzen, die Politik der Mitgliedsstaaten für die Integrationslogik maßgeblich.

Anfang der 90`er Jahre immer mehr europawissenschaftliche Beiträge registrieren, die die jüngeren Integrationsschübe⁶⁸ theoretisch zu fassen und zu erklären versuchen (ebd.). In diesem Zusammenhang wird vornehmlich versucht, supranationale und intergouvernementale Erklärungsmodelle zu integrieren. Der Integrationsprozess wird in unterschiedlichen Politikfeldern verglichen oder untersucht. Diese Ansätze schenken oft auch empirischen und methodischen Problemen eine größere Aufmerksamkeit, als dies im Fall der klassischen Theorien der Europäischen Integration bislang der Fall war. Im Rahmen dieser neueren Ansätze wird die Integration selbst häufig als ein „*integrierender Prozess*“ aufgefasst (Lemke 2008: 183). Dabei überlagern sich Aspekte des innenpolitischen und des europapolitischen Regierens. Vor diesem Hintergrund schlägt Marks vor, die beiden dominierenden Erklärungsmodelle (das Modell der internationalen Organisation und das der Entstehung föderal verfasster Politik- und Verwaltungssysteme), durch ein Modell abzulösen, in dem der „integrative Charakter“ des europäischen Integrationsprozesses zum Ausgangspunkt der Analysen genommen wird (ebd.). In diesem Sinne entwickelten Marks und Hooghe das Konzept des „*multi-level-governance*“, also ein Konzept zur Beschreibung und Analyse von Regierungsansätzen in Mehrebenen-Systemen.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ergibt sich die Mehrebenen-Perspektive aus der empirisch sichtbaren Verschiebung zentralstaatlicher Kompetenzen nach „*oben*“ (also auf die supranationale Ebene), zur „*Seite*“ (an gesellschaftliche Akteure), sowie nach „*unten*“ (auf substaatliche Ebenen; Regionen und Kommunen). Die Veränderungen staatlicher Regulierungsansätze sind manifest. Hinsichtlich der Koordination und Organisation dieser Veränderungsprozesse besteht allerdings keine einvernehmliche Lösung (ebd.). In ihrem Aufsatz „*Types of Multi-Level Governance*“ arbeiten Hooghe und Marks zwei unterschiedliche Typen des Regierens in Mehrebenen-Systemen, aus der Vielzahl politikwissenschaftlicher Beiträge heraus. Auf der einen Seite beschreiben sie einen Regierungsansatz, der sich durch eine klare Verteilung von Mehrebenen-Aufgaben in territorial abgegrenzten Zuständigkeitsräumen (Jurisdiktionen) und einer bestimmten Anzahl zuständiger Ebenen und Einheiten kennzeichnet. Auf der anderen Seite stellen sie einen anderen Typ des Regierens fest, die eher als funktional spezialisiert und als territorial

⁶⁸ Damit sind insbesondere die Wirtschafts- und Währungsunion gemeint.

endgrenzt zu verstehen ist.⁶⁹ Diese Differenzierung entspricht in gewisser Weise den hier zugrunde gelegten Definitionen von Government und Governance. Darüber hinaus ermöglicht der im Rahmen der vorliegenden Arbeit herangezogene theoretische Analyseansatz, sowohl eine zusammenhängende Betrachtung der Weitläufigkeit europäischer Politikprozesse, als auch in seinem wissenschaftstheoretischen Fundament die notwendige Offenheit beibehält, um Beobachtungen auf niedrigeren Aggregationsniveaus (der Meso- und Mikroebene) in die Analyse einzubeziehen.

3.3 Architektur und Funktionsweise der EU 27

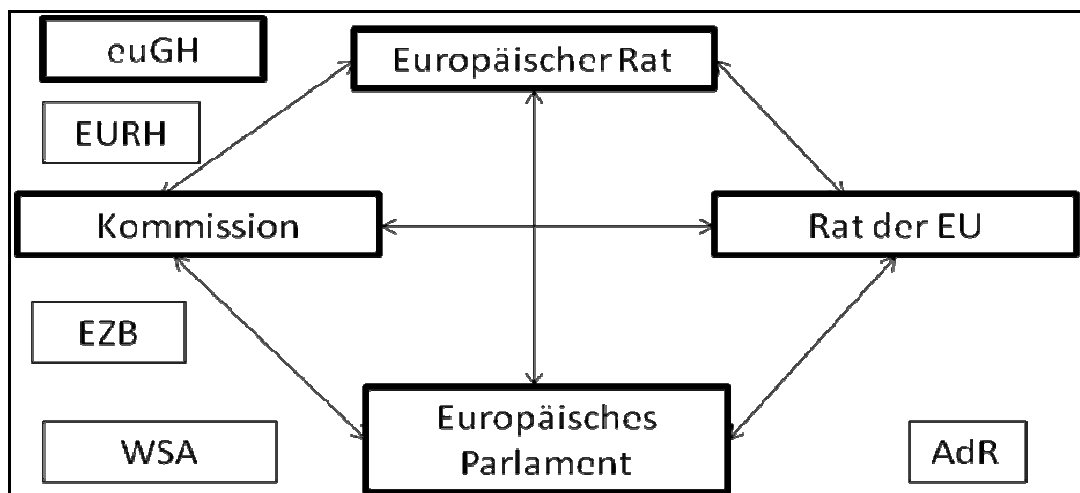
In diesem Abschnitt wird der Versuch unternommen, die Architektur und Funktionsweise der EU 27 in einer Weise darzustellen, die auf der einen Seite ausreichend differenziert ist, um die Bedingungen der europäischen Politikgestaltung darzustellen und gleichzeitig den funktionalen Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Arenen im europäischen Mehrebenensystem und den unterschiedlichen Phasen europäischer Policy-Zyklen nicht aus dem Blick verliert. Die politikfeldbezogene Betrachtung der „new modes of governance“, wie sie im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit einem konzentrierten Blick auf die Implementation europäischer Umweltpolitik im Vordergrund steht, knüpft an einen allgemeinen Forschungstrend in diesem Bereich an, indem vornehmlich der Frage nachgegangen wird, welche Effektivität die neuen Instrumente hinsichtlich der Erreichung gemeinwohlorientierter Zielsetzungen entfalten (Tömmel 2008: S. 19), welche Faktoren hierfür maßgeblich sind und wie sich die unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten auf diesen Prozess auswirken.

Die folgende Darstellung nimmt ihren Ausgangspunkt bei den Gemeinschaftsorganen, die in den Verträgen mit dem Entwurf, der Herstellung, teilweisen Umsetzung und Kontrolle europäischer Politiken beauftragt werden, um auf nationale Verwaltungsprozesse in den Politikfeldern der Gemeinschaft Einfluss zu nehmen und unter Berücksichtigung der nationalen Verwaltungstraditionen zu koordinieren und zu harmonisieren. Aus diesem Grund werden, in den folgenden Abschnitten der Europäische Rat (3.3.1), der Rat der

⁶⁹ Marks, Gary/ Lisbet Hooghe, Types of Multi Level Governance, European Integration online Papers, Vol. 5, 2001 Nr. 11, S. 16

Europäischen Union (3.3.2), das Europäische Parlament (3.3.3) und die Kommission der Europäischen Union (3.3.4) unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Funktion für die Herstellung europäischer Politiken betrachtet. Darüber wird ein kurzer Ausblick auf das Feld der nicht-staatlichen Akteure auf der Gemeinschaftsebene vorgenommen ((3.3.5), die sich vornehmlich in Brüssel ansiedeln um ebenfalls Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft zu nehmen. In Anlehnung an Wessels wird in der Abb. a ein Schaubild der gemeinschaftlichen Institutionenordnung dargestellt. Ausgehend vom Europäischen Rat, dem Gremium der Staats- und Regierungschefs, werden die Interaktionsbeziehungen zwischen den zentralen Organen der EU stark vereinfacht dargestellt. In den einzelnen Unterabschnitten werden dann dezidierte Einzelheiten zu den konkreten Kompetenzen, Funktionen und Funktionsweisen der einzelnen Institutionen mit dem Ziel eingebracht, hier Ansatzweise die Komplexität der Policy-Making Prozesse aufzuzeigen.

Abb. 3 Das Institutionelle System der EU⁷⁰



Der Europäische Rat

Der Europäische Rat⁷¹ bildet in gewisser Weise das Spitzen Organ der EU. Art. 15 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und Art. 235 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schreiben fest, dass die Staats- und Regierungschef der 27 Mitgliedsstaaten mit dem Kommissionspräsidenten, den Europäi-

⁷⁰ Quelle Wessels, Wolfgang, Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003, S. 779-817

⁷¹ Der Rat der Europäischen Union kommt i.d.R. viermal im Jahr in Brüssel zusammen

schen Rat bilden. Dabei kommt dem Kommissionspräsidenten nur eine beratende Funktion zu. An den Tagungen des Europäischen Rates sind neben den Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten auch ihre Außenminister anwesend.⁷² Der Europäische Rat hat die Aufgabe, die Leitlinien und Ziele europäischer Politik fest zulegen.⁷³ „Konsens“ ist dabei der prinzipielle Entscheidungsmodus des Gremiums. Der Europäische Rat wurde 1974 eingerichtet und 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte formal festgeschrieben. Der Europäische Rat kommt mindestens zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Staats- oder Regierungschefs zusammen, der im Rat der Europäischen Union den turnusgemäß halbjährlich wechselnden Vorsitz innehat. In seiner Selbstbeschreibung, auf der Internetseite des Rates, wird darüber Auskunft gegeben, dass es sich in der Praxis eingebürgert hat, dass der Europäische Rat mindestens vier Mal pro Jahr zusammenkommt und dass punktuell auch außerordentliche Ratstagungen einberufen werden. Im Rahmen der Strategie von Lissabon vom Jahr 2000 wurde beschlossen, die Tagung im März der Erörterung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und umweltpolitischer Themen vorzubehalten. Im Anschluss an jede Tagung werden die Schlussfolgerungen des Vorsitzes veröffentlicht.⁷⁴ Zunächst gründete das Gremium auf einer Regierungsvereinbarung (Paris 1974). Mit dem Vertrag von Maastricht wurde es dann explizit „*oberhalb*“ der EG positioniert (Art. 4 EUV), womit es sich formal außerhalb des „*check and balances*“-System des EG- Vertrages bewegt (Wessels 2003: S. 785).

Auch wenn der Rat nicht in die operativen Politikprozesse der Union eingebunden ist, so stellt er doch das zentrale Lenkungs-gremium für die langfristigen Entwicklungen der Gemeinschaft dar. Die Zentralität dieser Rolle gilt in zweierlei Hinsicht. Zum einen hinsichtlich der Entwicklung strategischer Steuerungskonzepte auf der Gemeinschaftsebene, die dann in den Entscheidungen nationalen Regierungskabinettsmitgliedern in den Formationen des Rats der Europäischen Union (s.u.) entlang einzelner Entscheidungen konkretisiert werden müssen. Zum anderen ergibt sich daraus eine notwendige Koordinationsaufgabe der Staats- und Regierungschef im nationalstaatlichen Kontext. Dies gilt dann ganz besonders im Bereich von politischen Maßnahmen mit explizitem Quer-

⁷² Art. 4 EUV schreibt legt fest, dass sich das Gremium aus den höchsten Entscheidungsträgern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Das sind neben den Regierungschefs, Ministerpräsidenten, Kanzler und Premierministern, auch die Präsidenten der präsidential verfassten Mitgliedsstaaten (Finnland und Frankreich), vgl. Wessels ebd., S. 786

⁷³ Der Europäische Rat ist nicht in die operativen Prozesse der Policy-Gestalter eingebunden.

⁷⁴ Vgl. hierzu http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_de.htm, gelesen am 14.05.2010, um 14:32 Uhr

schnittscharakter. Nicht ohne Grund schreibt das viel zitierte Blair/Schröder –Papier dem Gremium eine „*Schlüsselrolle*“ für die erfolgreiche Fortentwicklung der Gemeinschaft zu (Blair/Schröder 2002).⁷⁵ Wessels sieht den Europäischen Rat daher in der Rolle eines „*konstitutionellen Architekten*“ für das Gesamtsystem der EU (Wessels 2003: S. 786). Konkrete, legislative Funktionen sind im gemeinschaftlichen Kontext formal bei anderen Organen angesiedelt. Zum einen beim Europäischen Parlament und zum anderen beim Rat der Europäischen Union. Die Europäische Kommission kann dagegen als Exekutive europäischer Politiken aufgefasst werden. In der hier eingenommenen Perspektive, also mit einem Interesse an der Effektivität europäischer Politiken, spielt das Gremium insofern eine tragende Rolle, als dass das Verhalten seiner Mitglieder in zweifacher Hinsicht zu verhandeln ist. Zum einen, mit Blick auf die Entwicklung gemeinschaftlicher Politikziele (was hier eher im Hintergrund steht) und zum anderen hinsichtlich der europapolitischen Strategie in den Mitgliedsstaaten, an deren Spitze ja die Mitglieder des Rates stehen.⁷⁶ Grundsätzlich ist allerdings festzustellen, dass die Bereitschaft zur Übernahme gemeinschaftlicher Konzepte zwischen den Politikfeldern variieren (Tömmel 2008: S. 19).⁷⁷

Mit Blick auf die Beziehungen des Europäischen Rates zu den anderen Organen ist fest zu stellen, dass ihm (seit Nizza) die Aufgabe zukommt, den Präsidenten der Kommission zu nominieren, der auch den Ratssitzungen teilnimmt, dem aber dort kein eigenes Stimmrecht zukommt. Darüber hinaus formuliert das Gremium Schlussfolgerungen zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten (Art. 99 und 128 EGV). Art. 7 EUV gibt dem Rat die Entscheidungsvollmacht, im Falle schwerer Menschen- und Grundrechtsverletzungen in einem Mitgliedsstaat, dessen EU-Rechte einzuschränken. Die tatsächlichen Aktivitäten des Rates gehen allerdings in Umfang und Differenziertheit weit über die vertraglich vereinbarten Aufgaben hinaus (Schoutete 2002; Wessels ebd.).

⁷⁵ Vgl. Wessels 2003, a.a.O., S. 785

⁷⁶ Beispielhaft könnte hier auf die bundesdeutsche Diskussion zur Sinnhaftigkeit einer 1:1 Implementation europäischer Richtlinien in der Bundesrepublik verwiesen werden.

⁷⁷ Tömmel verweist darauf, dass sich insbesondere im Bereich der europäischen Beschäftigungspolitik und im Bereich der UP häufig nationale Widerstände herausgebildet haben, Vgl. Tömmel, Ingeborg, Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg, Die Europäische Union, Governance und Policy-Making, Wiesbaden 2008, S. 19

Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (auch Ministerrat genannt) ist das höchste Entscheidungsgremium der Europäischen Union. Er tritt auf der Grundlage des Art. 16 EUV und Art. 237 ff. AEUV zusammen. Der Sitz des Rates ist in Brüssel und drei Monate im Jahr (April, Juni, Oktober) finden auch in Luxemburg Sitzungen statt. Er setzt sich politikfeld-spezifisch, aus den Fachministern der Mitgliedsstaaten zusammen. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschließt der Rat der Europäischen Union die Rechtsakte der Gemeinschaft. Insofern ist er also ein Schlüsselakteur unter den Institutionen der europäischen Politikgestaltung. Er selbst, fasst sich als wichtigstes Organ der europäischen Union auf.⁷⁸ Der Rat tritt in den unterschiedlichen Politikfeldern in unterschiedlichen Formationen (Ratsformationen) zusammen. Die wichtigsten Entscheidungen werden auf der Ministerebene entschieden, die in dem Gremium die Regierungen der Mitgliedsstaaten repräsentieren. Der Rat der Europäischen Union ist ein Organ, das in unterschiedlich konfigurierter Zusammensetzung, in Abhängigkeit zum zu verhandelnden Thema, zusammentritt. Die politikfeld-spezifischen Zusammensetzungen werden auch als Ratsformationen bezeichnet. In den Ratsformationen treten die Fachminister und jeweiligen Kommissare zusammen, die für die zu verhandelnden Politikthemen zuständig sind. Entscheidungen der politikfeld-spezifischen Zusammensetzungen werden als Entscheidungen des Rates aufgefasst. Im Laufe der Jahre variierte die Anzahl der Ratsformationen. Während man in den neunziger Jahren noch 22 Formationen zählen konnte, reduzierte sich deren Anzahl bis zum Sommer 2000 auf nur noch 16 und im Sommer 2002 nur noch 9. Mit Beginn des Lissabon-Prozesses am 01. Dezember 2009, tagen nun 10 Ratsformationen.⁷⁹

Dem Rat der Europäischen Union kommen sechs zentrale Aufgaben zu⁸⁰:

1. Er verabschiedet - in vielen Bereichen gemeinsam mit dem Europäischen Parlament - europäische Rechtsvorschriften.
2. Er sorgt für die Abstimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten.

⁷⁸ Siehe hierzu die Internetseite des Rates,

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>, gelesen am 23.04.2010, um 22:31 Uhr

⁷⁹ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=426&lang=de>, gelesen am 22.04.2010, um 23:18 Uhr

⁸⁰ Vgl. hierzu: http://europa.eu/institutions/inst/council/index_de.htm, gelesen am 23.04.2010, um 10:59 Uhr

3. Er schließt internationale Übereinkünfte zwischen der EU und anderen Staaten oder internationalen Organisationen ab.
4. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament genehmigt er den Haushaltsplan der EU.
5. Auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien entwickelt er die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP: weitere Einzelheiten siehe Abschnitt über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik).
6. Er koordiniert die Zusammenarbeit der nationalen Gerichte und Polizeikräfte in Strafsachen (siehe Abschnitt Freiheit, Sicherheit und Recht).

„Die meisten dieser Aufgaben betreffen den Bereich der „Gemeinschaft“, d.h. die Gebiete, für die sich die Mitgliedstaaten dazu entschlossen haben, ihre Hoheitsrechte zu bündeln und Entscheidungsbefugnisse an Organe der EU abzutreten. Dieser Bereich ist die so genannte „erste Säule“ der Europäischen Union. Die beiden letzten Aufgaben beziehen sich hingegen weitgehend auf Gebiete, in denen die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse nicht delegiert haben, sondern einfach zusammenarbeiten. Dies wird als „zwischenstaatliche Zusammenarbeit“ bezeichnet, die sich auf die zweite und dritte „Säule“ der Europäischen Union bezieht.“⁸¹

Die bis 2008 noch informell tagende Gruppe der EURO-Finanzminister wird in einem gesonderten Protokoll des Lissabonner Vertrages als eigenständiges Gremium („Euro-Gruppe“) anerkannt. Die Gruppe wählt für die Dauer von 2 ½ Jahren einen Präsidenten („Mr./Mrs. Euro“) der/die die Aufgabe hat, in Kooperation mit der Europäischen Zentralbank (EZB) die Währungspolitik der Staaten des Euro-Gebietes zu „lenken“ (Maurer 2008: S. 4).

Die Systemfunktionalität des Organs, im Sinne einer Systemeffektivität, ist in hohem Maße von der Feinjustierung, also wirksamen Abstimmungsmechanismen zwischen dem Europäischen Rat, den Ratsformationen für „allgemeine Angelegenheiten“, für „Auswärtige Beziehungen“ und den anderen Fachministerräten angewiesen (Maurer 2008: S. 3-4). Fragen der jeweiligen, internen Organisation (und die konstruktive Einbeziehungen der fachlich zuständigen Kommissare, die die Sitzungen beratend begleiten) verkompli-

⁸¹ Vgl. hierzu: http://europa.eu/institutions/inst/council/index_de.htm, gelesen am 23.04.2010, um: 11:25 Uhr

zieren die Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen auf der Mikroebene. Die Koordination solcher hierarchisch organisierten Kommunikationsprozesse kann sich unter Umständen problematisch darstellen.⁸²

Wessels verweist auf die komplizierten Bedingungen, die sich aus der Position des Rates im Konzept der europäischen Institutionenordnung ergibt. Aus diesem Grund spricht er auch von einer „Zwitterstellung“ (Wessels 2003: S. 791). Zu dieser Bezeichnung kommt er aufgrund der Tatsache, dass der Rat auf der einen Seite, als Organ der EG bzw. EU über eine allgemeine und zentrale Entscheidungsgewalt für das gemeinschaftliche Gesamtsystem verfügt, sich seine politische Funktion auf der anderen Seite aber insbesondere dadurch kennzeichnet, dass er die Interessen der Mitgliedsstaaten in der Art und Weise zu vertreten hat, wie sie (unter Berücksichtigung der komplexen nationalen Abstimmungsmodi) in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten beschlossen werden (ebd.).

Der Rat gehört mit bis zu 90 Tagungen pro Jahr, zu den aktiven Organen der Gemeinschaft und seine jährliche Produktivität (in Form beschlossener Rechtsakte u.a. Dokumente) weist einen beachtlichen Output auf. Allein für das Sachgebiet Umwelt wirft die EUR-Lex Datenbank mittlerweile 4211 Treffer aus.⁸³ Faktisch kann der Rat nur auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission tätig werden. Mit der Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des EP hat der Rat in den letzten Jahren an Entscheidungskompetenz verloren. Auf der anderen Seite konnte der Ministerrat mit dem Vertrag von Nizza etwas Einfluss zurück gewinnen, als dass er auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung zur Ernennung des Kommissionspräsidenten berechtigt wurde. Die Tab. 1 weist die Stimmverteilung im Rat pro Mitgliedsstaat auf.

⁸² Mit der Prinzipal-Agent-Theorie hat sich ein ganzes wissenschaftliches Teilgebiet innerhalb der neueren ökonomischen Institutionentheorie herausgebildet, die sich mit dem Problem asymmetrisch verteilter Informationen in den Steuerungsprozessen hierarchischer Organisationen befasst. Vgl. hierzu z.B.: Kathleen Eisenhardt: Agency theory: An assessment and review in: *Academy of Management Review* Vol. 14 (1989) Nr. 1 S. 57—74; Grossman, Sanford J./ Hard, Oliver An Analysis of the Principal Agent Problem. In: *Econometrica*. Band 51, Nr. 1, Januar 1983, S. 7–46 oder Benz, Artur, Eigendynamik von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Fank (Hrsg.), *Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung*, Wiesbaden 2006

⁸³ EUR-Lex ist die öffentlich zugängliche Datenbank zu Rechtsakten und anderen öffentlichen Dokumenten der Europäischen Union. Die Datenbank hält 2.815.000 Dokumente bereit, von denen das älteste aus dem Jahr 1951 stammt. Vgl. www.eur-lex.europa.eu/de/tools/about.htm, gelesen am 09.07.2010, um 22:17 Uhr

Tab. 1 Stimmverteilung pro Staat⁸⁴

Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich	29
Spanien, Polen	27
Rumänien	14
Niederlande	13
Belgien, Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn, Portugal	12
Österreich, Bulgarien, Schweden	10
Dänemark, Irland, Litauen, Slowakei, Finnland	7
Zypern, Estland, Lettland, Luxemburg, Slowenien	4
Malta	3
Insgesamt	345

Das Europäische Parlament

Das EP tagt in Straßburg, Brüssel und Luxemburg. Auf der Homepage des EP heißt es, *„Das Europäische Parlament ist die einzige supranationale Institution, deren Mitglieder demokratisch in allgemeiner Direktwahl gewählt werden. Das Parlament vertritt die Völker der Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament wird alle fünf Jahre gewählt und erlässt vielfältige Gesetze (Richtlinien, Verordnungen, ...), die den Alltag eines jeden einzelnen Bürgers beeinflussen.“*⁸⁵

Das EP vertritt die Bevölkerung der Mitgliedsstaaten und betont dieses Alleinstellungsmerkmal. Es wird durch seinen Präsidenten⁸⁶ repräsentiert und von ihm formal geleitet. Er wird in einer geheimen Wahl mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Amtszeit von 2,5 Jahren, also für die Hälfte einer Wahlperiode gewählt. Der Präsident leitet die Plenarsitzungen des Parlaments, er stellt den Haushalt fest und er vertritt das Parlament in seinen Beziehungen zu den anderen Organen der EU.⁸⁷ Die 20 thematischen Ausschüsse des EP kommen ein bis zwei Mal pro Monat für jeweils mehrere Tage

⁸⁴ Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=45>, gelesen am 29.04.2010, um 17:35 Uhr

⁸⁵ Quelle: ebd.

⁸⁶ Am 14. Juli 2009 wurde der Pole Jerzy Buzek zum Präsidenten des Europaparlamentes gewählt

⁸⁷ Wahl und Aufgaben des Präsidenten werden von der Geschäftsordnung des EU Parlaments geregelt. Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=52&language=DE>, gelesen am 14.05.2010, um 15:53 Uhr

in Brüssel zusammen. Darüber hinaus kommt es zu gelegentlichen Ausschusssitzungen in Straßburg am Rande der ordentlichen Plenartagungen.

Neben dem Rat der Europäischen Union steht das Europäische Parlament, als zweite legislative Säule der europäischen Politik. In der legislativen Phase europäischer Rechtssetzungsprozesse wirken der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament, quasi in einem „zwei Kammer“- System zusammen.⁸⁸ Als einzig direkt gewähltes Organ, bildet das EP einen gewissen Gegenpol zum Ministerrat, der die Regierungen der 27 Mitgliedsstaaten auf der Gemeinschaftsebene repräsentiert. In der Literatur wird das EP von nationalen Parlamenten, im Sinne von „*Vollparlamenten*“ unterschieden (Lübbe 1994: S. 147; Wessels 2003: S. 787). Auf diese Weise wurde auf die funktionalen Defizite des EP abgehoben, die sich allerdings mit dem vertragsrechtlichen Ausbau der Mitentscheidungsrechte durchaus verändert hat. Mit der konstitutionellen Stärkung des Parlamentes wurde vor allem der Kritik an den Legitimationsdefiziten europäischer Politiken entsprochen, die mit der notwendigen Verbesserung demokratischer Legitimation europäischer Politiken argumentiert wurde (Wessels: ebd.).

Die mangelnde Legitimation europäischer Politik wurde früh kritisiert und führte zu einem stetigen Zuwachs des Einflusspotentials des EP in der gemeinschaftlichen Arena. Wie schon mit den institutionellen Reformen von Maastricht (1990-1993)⁸⁹, Amsterdam (1997-1999)⁹⁰ und Nizza (2000-2003)⁹¹, konstatiert Maurer die Ausweitung des Mitentscheidungs- und Zustimmungsverfahrens, die wachsenden Kontrollkompetenz gegenüber der Kommission, eine verstärkte Demokratisierung des Haushaltsverfahrens, neue Kontrollrechte des EP in Fragen der GASP, weitgehende Mitwirkungsrechte bei Vertragsänderungen und anderen Bedeutungszuwachs für das EP mit dem Vertrag von Lissabon (Maurer 2008: S.8). Trotzdem konstatiert Maurer, dass die Aufgaben und Einflussmög-

⁸⁸ Eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung findet sich bei Groß, Thomas, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (ZaöRV 63 (2003)), 2003, 29-57, 2003, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Quelle: <http://www.zaoerv.de>, gelesen am 23.04.2010, um 13:56 Uhr

⁸⁹ Der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnete Vertrag über die Europäische Union (EUV) ist am 1. November 1993 in Kraft getreten.

⁹⁰ Der Vertrag von Amsterdam wurde von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bei ihrem Treffen des Europäischen Rates in Amsterdam am 18. Juni 1997 beschlossen und am 2. Oktober 1997 unterzeichnet. Er trat am 1. Mai 1999 in Kraft.

⁹¹ Der mit dem Vertrag von Amsterdam geschaffene Rechtsstand wurde zum 1. Februar 2003 durch den Vertrag von Nizza wieder geändert.

lichkeiten des EP auch in seiner 7. Wahlperiode unscharf definiert bleiben (ebd.). Striebinger und Parkes analysieren das Einflusspotenzial der EU-Parlamentarier im Prozess der europäischen Politikgestaltung als „die Macht der Hinterbänkler, die in erster Linie von zwei Faktoren abhängt, nämlich sein eigenes Rollenverständnis als EU Parlamentarier und sein Verständnis vom System des EP.“⁹² Mit Blick auf die Interaktionsfunktion des Parlamentes stellt Wessels auch eine gewisse Kraftlosigkeit des EP fest, insofern die Stimmen der Europaparlamentarier in wichtigen Debatte auf der europäischen und nationalen Ebene eigentlich keine Rolle gespielt haben, wenn auch ihr „Medienecho“ zugenommen hat und nationale Verwaltungsakteure, sowie gesellschaftliche Interessensverbände verstärkt Kontakt zu ihnen gesucht haben (Wessels 2003: S. 789). Andere Autoren konstatieren die Zweitrangigkeit der Wahlen zum EP, ähnlich den Landtagswahlen in der BRD, in der öffentlichen Wahrnehmung, die deshalb auch manchmal als „Sekundärwahlen“ bezeichnet werden (Klein/Hofrichter 1994: S. 79; Maurer/Wessels 2002; Wessels: ebd.). Hinsichtlich der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten bei legislativen und „quasi“ legislativen Akten der EG ist festzustellen, dass die Bandbreite von der „Anhörung“ über das suspensive Veto im Verfahren der „Zusammenarbeit“ (gem. Art. 252 EGV) bis hin zu einem fast gleichberechtigten Mitgestaltungsrecht durch das Verfahren der „Mitentscheidung (gem. Art 251 EG) und einer notwendigen „Zustimmung“ mit einer absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen bzw. der Abgeordneten (Art. 300, Art. 49 EUV).⁹³ Wessels verweist darauf, dass das EP den Rat bereits in einer Reihe bedeutender Rechtsakte zu maßgeblichen Veränderungen gezwungen hat. Diese Tendenz verweist auf die Entwicklung, dass durch die Ausweitung der parlamentarischen Mitentscheidungsrechte das europäische Politiksystem einem „zwei-Kammer“ System sehr nahe kommt. So lag in der zweiten Hälfte der 90`er Jahre der reale Anteil der Mitentscheidungsfälle an allen verabschiedeten Rechtakten noch zwischen 20 und 25% und im Jahr 2000 war das EP bereits an 70% aller Rechtsakte des Rates beteiligt.⁹⁴ Die Tab. 2 listet die aktuelle⁹⁵ Zusammensetzung des EP in Sitzverteilung nach Mitgliedsstaat und Fraktionen auf.

⁹² Striebinger und Parkes übertragen den Begriff der „Hinterbänkler“ aus dem Zusammenhang des britischen „house of commons“ auf die Situation der EU Parlamentarier. Dadurch soll die begrenzte Möglichkeit der echten Einflussnahme im Prozess der gemeinschaftlichen Politikprozesse charakterisiert werden. Striebinger, Kai/Parkes, Roderick, Die Macht der Hinterbänkler, strategisches Verhalten des Europa Parlamentariers, Arbeitspapier Forschungsgruppe 1 der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Berlin, 2009

⁹³ Vgl. Wessels, Wolfgang, Das Politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, (3.akt. Auflage) Opladen 2003, S. 788

⁹⁴ Vgl. ebd.

⁹⁵ Mai 2010

Tab. 2 EP Mitglieder nach Mitgliedsstaat und Fraktion⁹⁶

	EVP⁹⁷	S&D⁹⁸	ALDE⁹⁹	Grüne/EFA¹⁰⁰	ECR¹⁰¹	GUE/NGL¹⁰²	EFD¹⁰³	Fraktionslos	
Belgien	5	5	5	4	1			2	22
Bulgarien	6	4	5					2	17
Tschechische Republik	2	7			9	4			22
Dänemark	1	4	3	2		1	2		13
Deutschland	42	23	12	14		8			99
Estland	1	1	3	1					6
Irland	4	3	4			1			12
Griechenland	8	8		1		3	2		22
Spanien	23	20	2	2		1		1	49
Frankreich	29	14	6	14		5	1	3	72
Italien	35	21	7				9		72
Zypern	2	2				2			6
Lettland	3	1	1	1	1	1			8
Litauen	4	3	2		1		2		12
Luxemburg	3	1	1	1					6
Ungarn	14	4			1			3	22
Malta	2	3							5
Niederlande	5	3	6	3	1	2	1	4	25
Österreich	6	4		2				5	17
Polen	28	7			15				50
Portugal	10	7				5			22
Rumänien	14	11	5					3	33
Slowenien	3	2	2						7
Slowakei	6	5	1				1		13
Finnland	4	2	4	2			1		13
Schweden	5	5	4	3		1			18
Vereinigtes Königreich		13	11	5	25	1	12	5	72
	EVP	S&D	ALDE	Grüne/EFA	ECR	GUE/NGL	EFD	Fraktionslos	Σ
Σ	265	183	85	55	54	35	30	28	735

⁹⁶Quel-

le:<http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do;jsessionid=106A7FA74DA7E6C0A83ED97CEBCBFCF8.node1?language=DE>, 7. Wahlperiode, gelesen am 29.04.2010, um 15:31 Uhr

⁹⁷ Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)

⁹⁸ Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament

⁹⁹ Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa

¹⁰⁰ Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz

¹⁰¹ Europäische Konservative und Reformisten

¹⁰² Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke

¹⁰³ Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“

Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission funktioniert auf den ersten Blick als eine Art Exekutive für die Gemeinschaftsebene. Eine solche Typisierung wäre allerdings nicht wirklich belastbar, insofern der Kommission keine echten Exekutivrechte auf der Ebene der Mitgliedsstaaten zukommen. Im vorliegenden Kontext (der Betrachtung Europäischer Politikverläufe) wird sie allerdings der Gruppe der Policy-Maker zugeordnet. Faktisch ist die Kommission in allen Politikfeldern in die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle in unterschiedlicher Art und Weise eingebunden.¹⁰⁴ Die Kommission hat als einziges Organ der EU ein Initiativrecht zum formalen Vorschlag eines EU-Rechtsaktes. Darüber hinaus kommen der Kommission wichtige Gestaltungs- und Kontrollfunktionen im Kontext neuer Formen des Regierens im EU-System zu (Wessels 2003: S. 795). Diese neuen Formen des Regierens (s. auch Weißbuch der Kommission „europäisches Regieren“) stellen alternative Strategien der Koordination supranationaler Politiken dar, die durch nationalstaatliche Instrumente bestimmt werden (Wallace 2000: S. 28 ff.; Europäische Kommission 2001: S. 8, 22; Wessels 2003: S. 795). Im EG Vertrag werden ihre drei zentralen Funktionen festgeschrieben:

1. Die Kommission wird zum „Motor“ der Integration durch ihr Initiativrecht. Rat und Parlament können i.d.R. Rechtsakte nur auf Vorschlag der Kommission beschließen.
2. Die Kommission trifft als „Exekutive“ im Rahmen ihrer Kompetenzen verbindliche Durchführungsbeschlüsse und verhandelt internationale Abkommen. Dabei wird sie häufig von Ausschüssen nationaler Beamter kontrolliert bzw. begleitet, deren Reglement als „Komitologie“ bezeichnet wird.
3. Als „Hüterin“ der Verträge wacht die Kommission über die Einhaltung und Anwendung des Vertragsrechts und bringt ggf. Klagen vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

¹⁰⁴ Hier ist insbesondere die Funktion der Kommission beim Erlass von Durchführbestimmungen zu den Rechtsakten der Gemeinschaft zu nennen. Der Art. 291 AEU-Vertrag regelt diese Funktion im Normalfall für die Mitgliedsstaaten. Aufgrund der Komplexität einiger Regelungen, müssen diese jedoch häufig auf das Fachwissen der Kommission zurückgreifen. Aus diesem Grund hat sich das Komitologie-Verfahren etabliert, in dem Vertreter der nationalen Regierungen unter Beteiligung von Kommissionsbeamten die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen beschließen.

Der Präsident der Europäischen Kommission, sowie die Kommissare und ihre Mitarbeiterstäbe in den Generaldirektionen sind sehr eng in die konkreten Arbeitsprozesse der Strategie- und Politikformulierung involviert. Aus diesem Grund wird die Kommission hier als originärer Policy-Maker aufgefasst, der unmittelbar, an der Entwicklung und Verabschiedung politischer Programme und konkreter Maßnahmen beteiligt ist, die an die Implementations-Akteure in den Mitgliedsstaaten adressiert sind. Die Kommission dokumentiert ihre Arbeitsziele im jährlichen Zyklus der Programm- und Strategieentwicklung (SPP).¹⁰⁵ Die Generaldirektionen gliedern sich in vier organisatorische Bereiche:

- Politikfelder (*Policies*)
- Außenbeziehungen (*External relations*)
- Allgemeine Dienste (*General services*)
- Interne Dienste (*Internal services*)

Aus der Vielzahl der Organisationseinheiten und Handlungsfelder ergibt sich ein kompliziertes Koordinationsgeflecht. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Europäische Kommission ein zentraler Akteur der europäischen Politik- und Strategieformulierung ist, der durch seine umfassende Funktion für das Europäische Politiksystem an der Schnittstelle zu den mitgliedsstaatlichen Implementationsakteuren positioniert ist. Gleichzeitig wird die Bandbreite der europäischen Handlungsfelder sichtbar. Im Bereich der Umweltpolitik stellt die General Direktion Umwelt einen zentralen Akteur dar. Das Spektrum der Zuständigkeiten dieser General Direktion ist sehr breit und umfasst die Kontrolle von Umweltqualitätsnormen für Luft und Wasser sowie die Kontrolle von Verfahren und Produkten, die möglicherweise die Ursache von Schadstoffemissionen sein können. Chemische Stoffe und genetisch veränderte Organismen fallen ebenso in ihren Aufgabenbereich wie Schutz von Natur und wildlebenden Tieren, Luftqualität und Klimaänderung.

Die interne Struktur der Kommission lässt sich entlang der drei entscheidenden Handlungsebenen beschreiben. Das zentrale Entscheidungsgremium ist das sogenannte Kolle-

¹⁰⁵ „Der Zyklus der Strategieplanung und Programmentwicklung (SPP) wird durch die Diskussion innerhalb des Kollegiums der Kommissare in Gang gesetzt. Hierbei werden die Prioritäten und strategischen Ziele der Kommission für das folgende Jahr festgelegt. Der Generalsekretär informiert die Dienste über die Schlussfolgerungen des Kollegiums, auf deren Grundlage die Dienste Vorschläge ausarbeiten, wie sie in konkrete Aktionen umgesetzt werden können. [...]“. Eine dezidierte Darstellung der internen Arbeitsprozesse findet sich auf der Homepage der Kommission. Vgl. http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_de.htm, gelesen am 06.05.2010, um 10:50 Uhr

gium, das sich aus den Kommissaren und dem Kommissionspräsidenten zusammen setzt. Die Kommissare werden in unterschiedlicher Gewichtung von den Mitgliedsstaaten benannt. Der Präsident und das Kollegium werden dann gem. Art. 214 EGV, von den Mitgliedsstaaten und dem EP für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt (Vgl. Wessels 2003: ebd.).

Andere Akteure

Neben den Gemeinschaftsorganen sind auch eine Vielzahl nationalstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Vertretungen in Brüssel angesiedelt, die sich in räumlicher Nähe zu den Organisationsstrukturen der Gemeinschaftsorgane lokalisieren um ganz konkret die Basisinteressen ihrer Gruppierung vor Ort zu vertreten und vor allem Einfluss auf den Prozess der Vorbereitung verbindlicher Entscheidungen nehmen wollen. Diese Lobbyarbeit kann ganz unterschiedlich organisiert und finanziert sein. Diese Vertretung bilden eine heterogene Gruppe von staatlichen (Vertretungen der Regionen, beispielsweise der deutschen Länder), Lobbyverbänden und zivilgesellschaftlichen Verbänden. Bis 2003 konnten allein 80 Vertretungen der europäischen Regionen und 180 diplomatische Vertretungen aus Drittstaaten in Brüssel registriert werden. Bereits 1999 zählte man 700 wirtschaftliche Interessensvertretungen und knapp 270 gemeinnützige Interessensgruppen (Fallik 2000; Wessels 2003: S. 799). Zu den bedeutenden Organisationen kann in jedem Fall der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), sowie das Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) als Lobby der europäischen Agrarwirtschaft gezählt werden (Wessels: ebd.).

Im Bereich der Umweltpolitik ist hier vor allem das European Environment Bureau (EEB) mit Sitz in Brüssel¹⁰⁶ zu nennen, das sich selber als Föderation der europäischen Umweltschutzverbände versteht. Die Organisationsarbeit zielt auf die Förderung einer partizipatorischen Demokratie, globaler Umweltgerechtigkeit, sowie die Förderung von mehr Transparenz in politischen, ökonomischen und administrativen Entscheidungspro-

¹⁰⁶ www.eeb.de

zessen ab. Darüber hinaus hat sich der Verband die Forderung nach „shared responsibilities“ zu Eigen gemacht. Das EEB zählt 136 Mitgliedsorganisationen aus 31 Staaten.¹⁰⁷

Mitglied	Anzahl EEB Mitgliedsorganisationen	Mitglied	Anzahl EEB Mitgliedsorganisationen	Mitglied	Anzahl EEB Mitgliedsorganisationen	Mitglied	Anzahl EEB Mitgliedsorganisationen
Belgien	11	Griechenland	5	Niederlande	10	Slowenien	3
Bulgarien	1	Irland	7	Österreich	4	Spanien	7
Dänemark	2	Italien	3	Polen	1	Tschechien	6
BRD	13	Lettland		Portugal	5	Ungarn	6
Estland	1	Litauen	2	Rumänien	4	UK	14
Finnland	2	Luxemburg	3	Schweden	4	Zypern	2
Frankreich	12	Malta		Slowakei	2	Σ	130

Tab. 3 Anzahl der EEB Mitglieder je Mitgliedsstaat

Die Verbandsarbeit wird vornehmlich im Rahmen von Arbeitsgruppen organisiert, die sich zu unterschiedlichen Schlüsselthemen, ein- bis zwei Mal pro Jahr treffen. Die Arbeitsgruppen befassen sich mit der Vorbereitung wissenschaftlicher Studien, der Diskussion und Entwicklung politischer Positionen und Kommunikationskonzepten für den Dialog mit den Institutionen der Europäischen Union. Die Themen der Arbeitsgruppen spiegeln das inhaltliche Spektrum der Verbandsarbeit wieder.¹⁰⁸ Hier organisiert sich in gewisser Weise die Zivilgesellschaft, um im Zentrum der europäischen Politikgestaltung Einfluss auf ihre Inhalte zu nehmen. Vertikale Verflechtungen lassen sich dagegen eher nicht feststellen.

Institutionelle Anschlussfähigkeit finden die zivilgesellschaftlichen Akteure und Organisationen beispielsweise über den Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA). Im Vertragswerk ist es der Art. 257 (EGV) der der „organisierten Zivilgesellschaft“ dort institutionelle Anknüpfungsmöglichkeiten sichert (ebd.). Der WSA hat 222 Mitglieder die sich in drei Gruppen unterteilen: Arbeitnehmer, Arbeitgeber und sonstige Interessen (freie Beru-

¹⁰⁷ Siehe Tabelle Anzahl der EEB Mitgliedsorganisationen, zzgl. Der Mitgliedsorganisationen aus Nicht-EU- Mitgliedsstaaten (Kroatien: 2, Mazedonien: 1, Schweiz: 1, Türkei: 2)

¹⁰⁸ Vgl. hierzu den Internetauftritt des EEB, Quelle: <http://www.eeb.org/index.cfm/members/>, gelesen am 04.03.2010, 11:51 Uhr

fe, Handelskammer, Genossenschaften, Landwirtschaft, etc.). Neuere Organisationen, wie die NGO`s der Umweltbewegung sind dort nicht vertreten (ebd.). Insgesamt kann festgestellt werden, dass diese intermediären Institutionen (WSA, AdR¹⁰⁹) über keine großen Einflussmöglichkeiten auf der Gemeinschaftsebene des europäischen Politikzyklus verfügen (ebd.: S. 800). Insofern diese Organisationen i.d.R. auch eine Mehrebenenstrategie verfolgen, um ihre spezifischen Interessen zu platzieren, kann davon ausgegangen werden dass deren Aktivitäten auf der europäischen Ebene, andere Bemühungen auf der nationalen und subnationalen Ebene eher ergänzen.

Entscheidungsverfahren der EU

Die Europäische Kommission hat als einzige Institution der Gemeinschaft ein Vorschlagsrecht. Nach dem die Kommission einen Vorschlag über einen Rechtsakt unterbreitet hat, kommt der Vorschlag in eine 1. Lesung des EP. Nach dem Vorschlag der Kommission und der Stellungnahme (die meist Änderungsvorschläge enthalten) des EP kann der Rat den Gesetzesentwurf annehmen, womit der Rechtsakt erlassen wird und für die Mitgliedsstaaten verbindlich wird.

Nimmt der Rat die Stellungnahme des EP allerdings nicht an, kann es dazu kommen, dass der Rat mit einer qualifizierten Mehrheit¹¹⁰ einen eigenen Standpunkt hierzu festlegt und diesen Standpunkt unter Offenlegung der dazu geführten Gründe dem Parlament mitteilt (vgl. ebd.: 803). Daraufhin hat das EP Gelegenheit innerhalb der nächsten 3 Monate diesen Standpunkt des Rates in einer 2. Lesung zu akzeptieren, oder keinen Weiteren Beschluss zu dem Thema zu fassen. Im letzteren Fall gilt der Rechtsakt nach Unterzeichnung den Präsidenten des Rates und des Europäischen Parlaments für erlassen. Lehnt das Parlament den Standpunkt des Rates allerdings mit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten ab, dann gilt die Initiative der Kommission für gescheitert (ebd.). Einen

¹⁰⁹ Ausschuß der Regionen

¹¹⁰ Die qualifizierte Mehrheit wird grundsätzlich von der einfachen Mehrheit im Zusammenhang gemeinschaftlicher Abstimmungsprozesse unterschieden. Mit der einfachen Mehrheit werden Abstimmungen angenommen die die meisten abgegebenen Stimmen aufweisen. Qualifizierte Mehrheit bedeutet dagegen, dass eine Entscheidung mit mindestens 73,9% der im Rat vertretenen Stimmen (also mind. 255 von 345 vorhandenen Stimmen) angenommen werden muss. Aufgrund der auf die Einwohnerzahl gewichteten Stimmverteilung im Rat, kann ein Mitgliedsstaat beantragen, dass eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung dahingehend überprüft wird, ob wenigstens 62% der Gesamtbevölkerung der EU mit der Entscheidung repräsentiert sind, vgl. [www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Qualifizierte Mehrheit](http://www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Qualifizierte%20Mehrheit), gelesen am 09.07.2010, um 19:22 Uhr

dritten Verlaufspfad eröffnet die Möglichkeit, dass das Parlament ebenfalls mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder erneut Änderungsvorschläge zum Standpunkt des Rates formuliert und diese wiederum der Kommission und dem Rat mitteilt. Daraufhin muss der Rat erneut innerhalb einer Frist von 3 Monaten reagieren und über die Änderungsvorschläge befinden. Für den Fall dass der Rat keine Einwände gegen die Änderungsvorschläge sieht, kann das Gremium mit einer qualifizierten Mehrheit darüber entscheiden. Sollten allerdings erneut Einwände auftauchen, muss der Rat Einstimmig darüber befinden. Danach gilt der Rechtsakt die Initiative als erlassen und entfaltet für die Mitgliedsstaaten eine verbindliche Wirkung (ebd.).

Für den Fall dass Rat nicht alle Änderungen des Parlamentes annimmt, berufen die Präsidenten des Rates und des Parlamentes den Vermittlungsausschuss ein. Der Ausschuss setzt sich sowohl aus Mitgliedern des Rates, aus Mitgliedern der Kommission und aus Mitgliedern des Parlamentes zusammen. Die Mitglieder der Kommission sind aber nicht Stimmberechtigt. Sie nehmen nur an den nicht öffentlichen Sitzungen Teil und haben den Auftrag vermittelnd auf die Verhandlungen zu einzuwirken (ebd.). Den Ergebnisentwurf des Gremiums sollen dann Rat und Parlament innerhalb von (6 Wochen) annehmen, wobei diese Frist um 14 Tage verlängert werden kann.¹¹¹ Sollte eine der beiden Institutionen den Vorschlag ablehnen, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen. Wessels verweist darauf, dass die Institutionen im Laufe der Zeit Formen der Abstimmung („trilog“) entwickelt haben, die in den Verfahren helfen zu einem einvernehmlichen Ergebnis zu kommen (ebd.).¹¹² In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Abgeordneten des Parlamentes zu unterschiedenen Vetospielen gegenüber dem Rat werden können. Das Ergebnis schlägt sich in den vielfach Veränderten Rechtsakten nieder, die seit der Einführung des neuen Mitentscheidungsverfahrens zu dokumentieren sind (ebd.). In diesem Zusammenhang können auch AdR und WSA im Rahmen von Anhörungen partizipieren. Darüber hinaus hat der EuGH gem. Art. 230 EGV die Möglichkeit der Überprüfung des rechtmäßigen Han-

¹¹¹ Dazu reicht im EU Parlament die absolute Mehrheit der Stimmen aus und im Rat muss eine qualifizierte Mehrheit erreicht werden.

¹¹² Vgl. hierzu auch die Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EG-Vertrag), wo es heißt: *„Die Zusammenarbeit der Organe im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erfolgt häufig in Form von Dreiertreffen („Trilog“). Dieses Trilog-System hat sich als leistungsfähig und flexibel erwiesen, indem es die Möglichkeit zur Einigung in den Stadien der ersten und zweiten Lesung wesentlich verbessert und zur Vorbereitung der Arbeiten des Vermittlungsausschusses beigetragen hat.“*, Quelle: Amtsblatt Nr. C 145 vom 30/06/2007 S. 0005-0009

delns der Gemeinschaftsorgane, der deren Handlungen ggf. auch für Nichtig erklären kann.

Vor dem Hintergrund der „*prozeduralen Vielfalt*“ (ebd: S. 804) müssen für dezidiertere Analyse die politikfeld-spezifischen Regeln beachtet werden, die sich aufgrund der unterschiedlichen Genese einzelner Politikbereiche der EU teilweise stark unterscheiden. In jedem Fall kann abschließend festgestellt werden, dass sich die Modifizierung des europäischen Policy-Makings, insbesondere mit den Verträgen Maastricht und Nizza komplizierter, aber in gewisser Weise auch demokratischer darstellen, indem zumindest das EP als unmittelbare Volksvertretung auf der Gemeinschaftsebene in seinen Handlungsmöglichkeiten gestärkt wurde. Zivilgesellschaftlichen Organisationen insbesondere im Bereich des Umweltschutzes hat sich das Europäische Politiksystem noch nicht relevant geöffnet. Umweltpolitische Interessensvertretungen sind vor diesem Hintergrund nach wie vor darauf angewiesen ausgeklügelte Lobbyarbeit für den Umwelt und Naturschutz auf der Gemeinschaftsebene zu betreiben. Die wissenschaftliche Analyse dieser Bemühungen kommt hierzu noch zu verhaltenen Einschätzungen (Vgl. Meyer-Ohlendorf 2004).

3.4 Die Vielfalt mitgliedsstaatlicher Staatsarchitekturen

Das politische System der Europäischen Union wird hier insbesondere deshalb als interessant erachtet, weil es im Vergleich zu den supranationalen Politikregimen in anderen Weltregionen die große Zahl von mittlerweile 27 Staaten an sich bindet und gleichzeitig eine relativ hohe Regulierungsdichte von z.T. sehr verbindlicher Art entwickeln konnte. Die komplizierten Mechanismen der europäischen Politikgestaltung, wie sie hier ansatzweise beschrieben wurden, zeigen deutlich, mit welchem großem Aufwand die Koordination der Gestaltung gemeinschaftlicher Politikstrategien in Politikfeldern betrieben wird, um den formalen Rahmen für einen „gemeinsamen Markt“ und das Zusammenwachsen der Mitgliedsstaaten zu fördern. Der Harmonisierungsdruck auf die angeschlossenen Staaten bzw. auf ihre politisch-administrativen Systeme, manifestiert sich in einem massiven Regulierungsapparat, den die Organe der EU mittlerweile erzeugt haben und der sich in gewisser Weise über die Regelsysteme der Mitgliedsstaaten legt. Dadurch werden

die administrativen Verfahrensweisen und die Politikziele der politisch-administrativen Systeme der Mitgliedstaaten - in vermutlich unterschiedlicher Weise - beeinflusst.

Die Vielfalt der europäischen Politiksysteme lässt sich an unterschiedlichen Merkmalen festmachen. Das wohl symbolträchtigste Merkmal, die offiziellen Staatsform, unterteilt die Mitgliedsstaaten in zwei Gruppen. Zum einen in die Gruppe der Republiken und zum anderen in die Gruppe der konstitutionellen Monarchien. Für das politische Alltagsgeschäft hat dieser Umstand keine große Bedeutung, insofern es sich bei allen Mitgliedsstaaten doch um mehr oder weniger konsolidierte demokratische Rechtsstaaten handelt (Ismayer 2003). Dennoch kann insbesondere im Hinblick auf Fragen der Internationalen Politik und im hiesigen Zusammenhang auch mit Blick auf die Teilnahme am europäischen Integrationsprozess der Umstand eine gewisse Rolle spielen, dass die amtierenden Monarchen, anders als ihre republikanischen Kollegen (wie, z. B. im Fall der BRD, der Staatspräsident), doch häufig eine Vielzahl von Regierungschefs in ihrem Amt „über“- bzw. „er“- leben und diese, wie im Fall der britischen Königin z.B. auch in politischen Fragen regelmäßig beraten. In dieser Hinsicht erfüllen die europäischen Monarchen doch eine, in gewisser Weise, politik-relevante Funktion für das Politische System ihrer Staaten. In anderen Fällen hat sich gezeigt, dass ein König, wie im Falle Spaniens, eine in gewisser Weise charismatische Wirkung auf die Beförderung der politischen Kultur, insbesondere in Momenten nationaler Krisen, erzielen kann, indem er einen positiv-integrierenden Einfluss auf die politischen Akteure oder Institutionen (hier das Militär) ausübt. In jedem Fall ist die Vermutung zulässig, dass die tatsächliche Bedeutung der europäischen Monarchen für die politischen Systeme ihrer Staaten, weit über die formal vorgesehene Funktion hinaus geht. Die Tab. S gibt einen Überblick über die Staatsformen der 27 Mitgliedsstaaten.

Tab. 4 Regierungsformen der 27 MGS

Mitglied	Staatsform	Mitglied	Staatsform
Belgien	konstitutionelle Monarchie	Niederlande	konstitutionelle Monarchie
Bulgarien	Republik	Österreich	Bundesrepublik
Dänemark	konstitutionelle Monarchie	Polen	Republik
Deutschland	Bundesrepublik	Portugal	Republik
Estland	Republik	Rumänien	Republik
Finnland	Republik	Schweden	konstitutionelle Monarchie
Frankreich	Republik	Slowakei	Republik
Griechenland	Republik	Slowenien	Republik
Irland	Republik	Spanien	konstitutionelle Monarchie
Italien	Republik	Tschechien	Republik
Lettland	Republik	Ungarn	Republik
Litauen	Republik	UK	konstitutionelle Monarchie
Luxemburg	konstitutionelle Monarchie	Zypern	Republik
Malta	Republik		

Quelle: Ismayer, Darstellung: eigene

Alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union können als pluralistische Demokratien aufgefasst werden, deren Staatsgrundlage (mit Ausnahme Großbritanniens) eine geschriebene Verfassung darstellt (Ismayr 2003: S.3). Unterschiede lassen sich aber bereits bei der näheren Betrachtung der Inhalte dieser Verfassungen feststellen. Beispielsweise stellt die schwedische Verfassung nicht den alleinigen Kern des Staatsrechts dar, sondern sie wird durch weitere „Grundgesetze“ mit Verfassungsrang ergänzt, die dann zusammen die Rechtsgrundlage des schwedischen Staates, also seiner Institutionen und Staatstätigkeit bilden. Ähnliches ist für die Republik Österreich anzumerken (Vgl. ebd.). Die Divergenzen zwischen den Verfassungen und Grundgesetzen der europäischen Mitgliedsstaaten diversifizieren sich, umso dezidierter man mit der Betrachtung in die nationalen Rechtssysteme einsteigt, insofern auch erhebliche Unterschiede hinsichtlich der nationalen Wahlgesetze oder der Geschäftsordnungen für die staatlichen Institutionen feststellbar sind. Wie Ismayer konstatiert, weisen gerade die Mitgliedsstaaten ein kompliziertes und umfangreiches Verfassungswerk auf, die sich, wie Spanien, Portugal oder Griechenland erst vor kurzem ihrer nationalen Diktaturen entledigen konnten, oder wie Malta

mühsam die Unabhängigkeit erkämpft haben (ebd.). Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen historischen Ausgangslagen in den Mitgliedsstaaten unterscheidet Wessels beispielsweise drei Typen nationaler Verfassungen, die sich durch unterschiedliche Entwicklungen hinsichtlich der Kontinuität bzw. Diskontinuität der Verfassungswerke unterscheiden. Demnach zeichnen sich einige Verfassungen dadurch aus, dass sie ausgehend von den im 19. Jahrhundert durchgesetzten konstitutionell-monarchischen Verfassungen eine schrittweise Veränderung hin zu den parlamentarischen Monarchien (mit Ausnahme Spaniens) vollzogen haben, so dass aus dem Kreis der europäischen Monarchien, heute nur noch die Verfassungen Norwegens (1814) und Luxemburgs (1868) einen stärker „konstitutionellen“ Charakter aufweisen (ebd.). Hinsichtlich der Kontinuität bzw. Diskontinuität der Verfassungsentwicklung in diesen Staaten unterscheidet Ismayr die Gruppe der europäischen Staaten, die wie Malta, Island, Finnland oder Irland, die nach dem I. WK ihre Unabhängigkeit erlangt haben und in diesen Zusammenhängen z.T. tiefgreifende Veränderungen in ihren politischen Systemen vollzogen haben. In den meisten Fällen, wie beispielsweise in Finnland und Island, konnte allerdings auch an länger zurückliegende Traditionen des Parlamentarismus wieder angeknüpft werden (ebd.). Darüber hinaus erkennt Wessels eine dritte Kategorie von Staaten, die hinsichtlich ihrer nationalen Souveränität durchaus eine große Kontinuität ausweisen können, allerdings aufgrund „nationaler Katastrophen und/oder Diktaturen“ (Ismayr) nach dem II. WK zu neuen Verfassungen gekommen sind. Für diese Staatengruppe sind insbesondere die Verfassungen Deutschlands, Italiens und charakteristisch, deren historische Erfahrungen mit den diktatorischen Regimen, sich stark auf die Entwicklung der neugegebenen Verfassungen auswirkte. Die im deutschen Grundgesetz verankerte Idee einer „wehrhaften“ Verfassung, sowie regierungsstabilisierende Elemente können als Merkmale dieser Entwicklung interpretiert werden (ebd.). Die Verfassungsmäßigen Unterschiede der europäischen Staaten verweisen ansatzweise auf die große Vielfalt politisch-administrativer und politisch-kultureller Divergenzen auf dem Kontinent. Die Liste der politikwissenschaftlichen Unterscheidungskriterien zwischen den Staaten Europas lässt sich beliebig fortsetzen, wenn sie auch nur wage Orientierungspunkte für die vergleichende Zusammenschau der Systeme liefern können. Aus diesem Grund verweist Ismayr im Vorwort zur ersten Auflage seines zweibändigen Standardwerks (Die politischen Systeme Westeuropas und Die politischen Systeme Osteuropas) wie folgt anmerkt:

„Die einzelnen Länderbeiträge sind ähnlich aufgebaut, ungeachtet gewisser Besonderheiten der (Unter-) Gliederung mancher Abhandlungen, die durch spezifische Merkmale eines Systems wie einen bundesstaatlichen Aufbau oder eine dominierende Stellung des Staatspräsidenten bedingt sein können. (...).“¹¹³

Die politischen Systembeschreibungen der europäischen Staaten in seinem Standardwerk strukturieren sich entlang der folgenden Differenzierungsmerkmale:

- Verfassungsentwicklung und Verfassungsprinzipien
- Stellung und Funktion der Staatsoberhäupter und Parlamente
- Regierungen und öffentliche Verwaltung
- Gesetzgebungsverfahren
- Wahlsysteme und Wählerverhalten
- Parteiensysteme und der inneren Willensbildung
- Interessensverbände und Interessensvermittlung
- Massenmedien
- Politische Kultur/politische Partizipation
- Rechtssystem
- Regional- und Kommunalpolitik
- Europapolitik und Internationale Politik

Die einzelnen Länderanalysen verweisen in jedem Fall auf eine Vielzahl nationaler Besonderheiten hin, sodass für die der vorliegenden Arbeit zugrundegelegte ganzheitliche Perspektive (auf die Europäische Union als ein zusammenhängendes politisch-administratives System) deutlich wird, dass mit erheblichen Unterschieden in der Wahrnehmung und Verarbeitung europäischer Politiken in den einzelnen Mitgliedsstaaten zurechnen ist. Insbesondere die traditionell gewachsenen Unterschiede im Bereich der innerstaatlichen Willensbildung und der Organisation öffentlicher Aufgaben schaffen einen heterogenen Grund für die Umsetzung europäischer Politiken. So sind zum Beispiel plebiszitäre Entscheidungsinstrumente aus unterschiedlichen Gründen in manchen Staaten verbreiteter als in anderen, woraus geschlossen werden kann, dass die schwache

¹¹³ Vgl. Ismayr, Wolfgang, Vorwort zur 1. Auflage, Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, (3. Aktualisierte und überarbeitete Auflage), Opladen 2003

Legitimation europäischer Politiken auf sehr unterschiedliche Resonanz in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten stößt. Die gravierenden Unterschiede im Hinblick auf das Verhältnis zwischen den Staats- und Regierungschefs und den nationalen Parlamenten auf (präsidentielle vers. parlamentarische Demokratien) verweist auf unterschiedliche Legitimationsgrundlagen für die im europäischen Rat getroffenen Grundsatzentscheidungen der Staats- und Regierungschefs, die wie sich doch gezeigt hat, in ihren Wirkungshorizonten weit über die Dauer einer oder zweier Legislaturperioden nationaler Regierungen hinaus gehen. Die politisch-administrativen Ausgangsbedingungen divergieren z.T. so stark, zwischen den Mitgliedsstaaten als auch innerhalb der Mitgliedsstaaten auf regionaler und lokaler Ebene, dass die Reichweite insbesondere neuerer, kontextorientierter Steuerungsinstrumente der EU in den Politikfeldern wohl kaum homogene Wirkungen erzielen können.

Die starken Unterschiede im Hinblick auf die geografische Lageverteilung, die territorialen Ausdehnungen und die sozio-strukturellen, ökonomischen und politisch-kulturellen Unterschiede, sowie die Vielfalt der mitgliedsstaatlichen Amtssprachen (die sich nicht nur in Begriffsformen und Grammatiken unterscheiden sondern z.T. auch in den Inhalten, die z.B. mit den Begriffen für einzelne Politikfelder ganz andere Inhalte verbinden¹¹⁴) ergeben in der Zusammenschau eine enorme Gemengelage von politik- und verwaltungsrelevanten Faktoren für die Umsetzung europäischer Politiken. In jedem Fall wird deutlich, dass mit der Blickwendung auf die mitgliedsstaatliche Ebene eine deutliche Bruchstelle überwunden wird, die sich in mehrfacher Hinsicht auf die Wahrnehmung und Verarbeitung europäischer Politiken in den mitgliedsstaatlichen Umsetzungsprozessen wirksam zeigt.

Auch wenn im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht explizit untersucht wird, in welcher Weise sich die ökonomischen, geografischen und demografischen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten auf die Frage der Effektivität nationalstaatlicher Implementationsprozesse auswirkt, liegt doch die Vermutung auf der Hand, dass eine 50-fache Differenz der territorialen Ausmaße einzelner Mitgliedsstaaten (z.B. Zypern vers. Spani-

¹¹⁴ Ein Beispiel hierfür ist der Begriff der Sozialpolitik im deutschen Sinne, die im britischen Äquivalent, also den social-policies, ganz andere Themenfelder beschreibt, die beispielsweise auch bildungspolitische Themen umfasst, die in deutscher Sprach- und Planungstradition im Kontext der Bildungspolitik als einem separaten Politikfeld verhandelt wird.

en) auch in gewisser Weise auf die Frage der Organisation von Staatsverwaltung und das Selbstverständnis der administrativen Akteure in den konkreten administrativen Entscheidungszusammenhängen, insbesondere auf die Institutionalisierung und den konkreten Umgang mit supranationalen Rechtsnormen auswirken. Die Tab. 5 gibt mit der Summe der von den Mitgliedsstaaten gemeldeten NUTS Einheiten einen Überblick über die starken Differenzen in der Ausdehnung nationaler Verwaltungsstrukturen, mit denen auch häufig Unterschiede im organisatorischen Aufbau der Verwaltungsstrukturen einhergehen.

Optimistische Autoren gehen davon aus, dass die Europäische Integration seit ihrem Beginn mehr war, als rein nutzenmaximierende Manöver der einzelnen Mitgliedsstaaten (Vgl. Weidenfeld 2008). Diese Annahme mag sich im Rahmen unverbindlicher Erklärungen auch Stellenweise belegen lassen. Mit Blick auf die Frage der Akzeptanz europäischer Rechtsnormen im konkreten Umsetzungsprozess in den Politikfeldern, muss diese These allerdings erst einer empirischen Bestandsaufnahme stand halten. Sowohl auf Seiten der Implementationsakteure als auch seitens Konsumenten ist die „*innere Akzeptanz*“ (Weber) europäischer Politik von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus spielt die Wahrnehmung von Problemlagen durch die Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten eine wichtige Rolle für die zu erwartende Akzeptanz politischer Entscheidungen. Denn mit Parlamentsbeschlüssen allein kann keine ausreichende Legitimation für die erfolgreiche Umsetzung politisch-administrativer Maßnahmen geschaffen werden. Legitimation muss auch vor Ort gewonnen werden, indem eine entsprechende Resonanz in der betroffenen Bevölkerung erzeugt wird. Die Bedeutung dieses Umstandes ist mit dem Wandel im Modus politisch-administrativer Steuerungsmuster bzw. neueren Konzepten der politisch-administrativen Handlungskoordination gewachsen. Da eine wesentliche Neuerung darin besteht, eine Art Prozesslegitimation der politisch-administrativen Entscheidungen durch die Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit herzustellen. Dazu sind zwei Faktoren unerlässlich. Erstens muss das entsprechende Legitimitätswissen in der Bevölkerung vorhanden sein. D.h. die Bürgerinnen und Bürger müssen angemessen über die neuen Partizipationsmöglichkeiten unterrichtet sein. Zweitens, muß ein ausreichendes Interesse, sowie ein Mindestmaß an Sachwissen in der Bevölkerung verteilt sein, um eine erforderliche Beteiligungsbereitschaft vorzufinden. Für den Bereich der Umweltpolitik konnten europaweite Bevölkerungsbefragungen zur Wahrnehmung der Klimawandelproblematik

große Unterschiede zwischen den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten aufgezeigt werden. Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage¹¹⁵ aus dem Jahr 2009, wurde die Bevölkerung in 30 europäischen Staaten zur Bedeutung des Klimawandels befragt. Dabei wurde deutlich, dass man die Priorität der Thematik in den skandinavischen Ländern besonders hoch einschätzt (Platz 1 Schweden, Platz 4 Finnland, Platz 6 Dänemark). Auf der anderen Seite hat die Studie gezeigt, dass die südeuropäischen Ländern (Spanien, Italien, Portugal), sowie die meisten osteuropäischen Länder die unteren Plätze des Rankings belegen. Demnach zählen 82% der schwedischen Bevölkerung das Thema zu den dringlichsten Weltproblemen, aber nur 30% der Portugiesen und 33% der Polen kommen zu einer vergleichbaren Einschätzung. Aus einer Längsschnittperspektive konnte gezeigt werden, dass vermutlich unter dem Eindruck der verstärkten Wirtschafts- und Finanzkrise, die Werte für diese Einschätzung seit dem Frühjahr 2008 in fast allen europäischen Staaten (mit Ausnahme Schwedens) beachtlich zurück gegangen sind. Dabei sind die Werte zum Teil um zweistellige Prozentzahlen abgefallen. Für die Bundesrepublik Deutschland wurde ein Minus von 9% verzeichnet. Auf die Frage, ob die Befragten schon selber etwas gegen den Klimawandel unternommen hätten, antworteten 83% der Schweden, 77% der Slowenier und 62% der Deutschen positiv. Dagegen wurde diese Frage von nur 20% der Bulgaren, 33% der Letten und 34% Rumänen positiv beantwortet. Hinsichtlich der Verteilung eines erforderlichen Umweltwissens für die erfolgreiche Implementation neuerer europäischer Umweltpolitik zeigen die ersten Ergebnisse einer aktuellen Eurobarometerstudie mit dem Titel „*Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity*“, ¹¹⁶ dass nur 38% der befragten Europäerinnen und Europäer den Begriff „*Biodiversität*“ schon mal gehört haben und auch wissen was er bedeutet. 28% der Befragten haben den Begriff schon mal gehört, wissen aber nicht was er bedeutet und 34% haben den Begriff noch nie gehört. Deutschland und Österreich weisen diesbezüglich die besten Werte auf. In Deutschland haben nur 16% den Begriff noch nie gehört und 73% der Deutschen kennen den Begriff und seine Bedeutung. Auf der anderen Seite zeigt die Studie, dass 84% der Zyprioten den Begriff noch nie gehört haben.

¹¹⁵ Vgl. Kuckartz, Udo, Klimabewusstsein: 30 europäische Länder im Vergleich, Die Ergebnisse der Eurobarometer-Studie der Europäischen Kommission in Stichworten, Marburg 2009, Quelle: www.klimabewusstsein.de

¹¹⁶ Die Studie stammt aus dem Jahr 2007 und wurde im März 2010 neu aufgelegt. Im Juni 2010 lagen nur erste Auswertungsergebnisse vor, vgl. Kuckartz, Udo, Handout zum Vortrag auf der Tagung der Bundeszentrale für politische Bildung mit dem Titel „Biologische Vielfalt: Fakten, Aktionsfelder, innovative Projekte“, 9-11 Juni 2010 in Berlin, Quelle: www.klimabewusstsein.de

Diese Zahlen verweisen auf relativ große Unterschiede in der Wahrnehmung allgemeiner Umweltprobleme im europäischen Vergleich. Sie unterstreichen die Vermutung, dass für die Umsetzung bzw. Wahrnehmung und Verarbeitung europäischer Umweltpolitiken in den Mitgliedsstaaten mit heterogenen Ausgangsbedingungen zu rechnen ist.

Tab. 5 Eckdaten der EU 27¹¹⁷

EU Mitgliedsstaat	Beitrittsjahr	Hauptstadt	Bevölkerung 2008 (Mio.)	Fläche (km²)	BIP pro Kopf 2008 (Euro)	Σ der pro Mitgliedsstaat gemeldeten NUTS ¹¹⁸ + LAU ¹¹⁹ Gliederungen ¹²⁰
Belgien	1957	Brüssel	10,7	30.510	32.400	647
Deutschland	1957/1990	Berlin	82,2	357.021	30.300	14320
Frankreich	1957	Paris	63,8	547.030	30.400	40605
Italien	1957	Rom	59,6	301.320	26.300	8234
Luxemburg	1957	Luxemburg	0,5	2.586	75.100	220
Niederlande	1957	Amsterdam	16,4	41.526	36.200	499
Dänemark	1973	Kopenhagen	5,5	43.094	42.500	2264
Irland	1973	Dublin	4,4	70.280	41.800	3485
VK	1973	London	61,2	244.820	29.700	11289
Griechenland	1981	Athen	11,2	131.940	21.600	7232
Portugal	1986	Lissabon	10,6	92.931	15.600	4608
Spanien	1986	Madrid	45,3	504.782	24.000	8196
Finnland	1995	Helsinki	5,3	337.030	35.000	520
Österreich	1995	Wien	8,3	83.858	33.800	2404
Schweden	1995	Stockholm	9,2	449.964	35.600	322
Estland	2004	Tallinn	1,3	45.226	11.800	247
Lettland	2004	Riga	2,3	64.589	10.200	588
Litauen	2004	Vilnius	3,4	65.200	9.600	129
Malta	2004	Valletta	0,4	316	14.000	76
Polen	2004	Warschau	38,1	312.685	9.500	2945
Slowakei	2004	Bratislava	5,4	48.845	12.000	3019
Slowenien	2004	Ljubljana	2,0	20.253	18.200	282
Tschechien	2004	Prag	10,4	78.866	14.200	6349
Ungarn	2004	Budapest	10,0	93.030	10.500	3350
Zypern	2004	Nikosia	0,8	9.250	21.400	619
Bulgarien	2007	Sofia	7,6	110.994	4.500	5629
Rumänien	2007	Bukarest	21,5	238.391	6.400	3228
Gesamt		Brüssel	497,5	4.326.337	25.100	131.306

3.5 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der hier dargestellten Beschreibung des Europäischen Politiksystems zeigt die Fortentwicklung der Gemeinschaft von den Anfängen bis in die Gegenwart, dass spätestens mit der EEA und dem Vertrag von Maastricht ein komplexes Poli-

¹¹⁷ Tabelle: Darstellung eigene, Daten: Eurostat

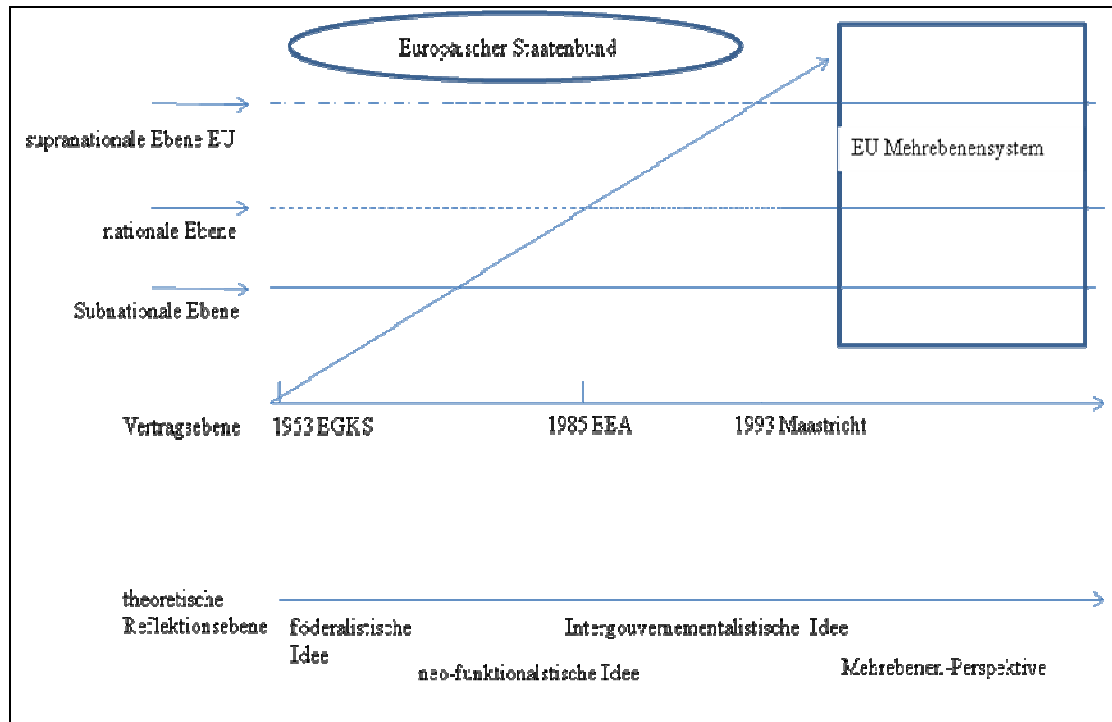
¹¹⁸ Nomenclature des unités territoriales statistiques

¹¹⁹ Local Administrative Units

¹²⁰ Quelle: eurostat, eigene Berechnung (Addition der von Mitgliedsstaat gemeldeten NUTS und LAU Einheiten, wobei angemerkt werden muss, dass zum Teil die Ergebnisse jüngerer Verwaltungsstrukturen noch nicht berücksichtigt wurden)

tiksystem entstanden ist. Die Abb. 4 illustriert diese Entwicklung der Europäisierung auf unterschiedlichen Betrachtungsebenen.

Abb. 4 Entwicklungslinien der Europäischen Union, Darstellung eigene



Demnach kann festgestellt werden, dass sich die Europäische Union von ihren Anfängen als einem losen Staatenbund zu dem politischen Mehrebenensystem der Gegenwart entwickelt hat, dass in hohem Maße auf die politischen Entwicklungen seiner Mitgliedsstaaten Einfluss nimmt. Daher kann grundsätzlich auch der Feststellung zugestimmt werden, dass es sich bei dem politischen System der Gemeinschaft um ein politisch-administratives System „*suis generis*“ handelt (Tömmel 2003: S. 9; Holzinger/Knill /Peters /Rittberger /Schimmelpfennig /Wagner 2005: S. 82; Kohler-Koch /Conzelmann /Knodt 2004: S. 130). Die Entwicklungsdynamik des Systems erweist sich aus einer Längsschnittperspektive, als kontinuierlich und das System selbst als Lern- und Anpassungsfähig. Einige Autoren kommen diesbezüglich zu dem Schluss, dass es sich um ein „*unfertiges System*“ handelt (Kohler-Koch /Conzelmann /Knodt 2004: S. 130), welches sich in einem kontinuierlich fortgesetzten Prozess des Wandels befindet.

Für die weiteren Überlegungen der vorliegenden Untersuchung von Implementationsprozessen europäischer Umweltschutzmaßnahmen ist vor allem der fragmentierte Charakter des europäischen Politiksystems hervor zu heben, der sich in zweifacher Hinsicht beschreiben lässt.

Einerseits muss eine horizontale Fragmentierung und asymmetrische Verteilung der politischen Macht innerhalb des EU-Systems konstatiert werden (Tömmel 2008: S. 31), was zu einem hohen Maß an Abstimmungsbedarf und Verhandlungsintensität zwischen den Entscheidungsorganen bzw. zwischen den Entscheidungsträgern in den Organen (beispielsweise innerhalb des EP) führt. Andererseits muss auf eine vertikale Fragmentierung hingewiesen werden, die sich an den Schnittstellen zu den PAS der Mitgliedsstaaten ergibt. Diesbezüglich stellt Tömmel ebenfalls eine Fragmentierung und asymmetrische Verteilung der Entscheidungsmacht zwischen der europäischen Ebene und den nationalstaatlichen Systemen fest (ebd.). Divergierende Problemwahrnehmungen und Machtverteilungen auf der mitgliedsstaatlichen Ebene führen dazu, dass selbst „hierarchische“ Instrumente der Steuerung nicht der hier vorgelegten Definition entsprechen können, sondern vielmehr als Instrumente bezeichnet werden müssen, die den „*new modes of Governance*“ entsprechen, wie sie hier Eingangs umrissen wurden.

Aus diesem Grund weisen die neueren europäischen Politiken nur ein Mindestmaß an verbindlichen Zielvorgaben auf. Ein Beispiel dafür sind die Richtlinien die in jedem Fall von den Mitgliedsstaaten in ein nationales Gesetz transformiert werden müssen, damit sie eine verbindliche Wirkung auf der Projektebene entfalten können. Insbesondere in diesem Prozess, einer zweiten legislativen Phase, kann es zu machtpolitischen Beeinträchtigungen vor dem Übergang in die eigentliche Phase der Implementation kommen. Vor diesem Hintergrund müssen die erreichbaren Effekte europäischer Steuerungsinstrumente skeptisch betrachtet und im Hinblick auf möglicher Weise entstehende Steuerungs-lücken beleuchtet werden. Aus der letzteren Perspektive erscheint das Beziehungsmuster der EU zu seinen Mitgliedsstaaten zunächst als „*Paradox*“; nehmen Nationalstaaten doch einmal eine hervorgehobene Rolle im Rahmen des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses ein und müssen sich dann in gewisser Weise den Entscheidungen der EU wieder „*unterordnen*“ (ebd.). Die so entstehenden Probleme lassen sich insbesondere aus einer Mehrebenenperspektive beschreiben und verstehen. Die politische Auseinandersetzung findet vielmehr in den Mitgliedsstaaten statt, als das sie sich auf der transnationalen

Ebene vollziehen. Deshalb kann auch konstatiert werden, dass die eigentlich weichenstellenden Entscheidungen auch nicht auf der Gemeinschaftsebene getroffen werden, sondern vielmehr in den Machtzentren der Mitgliedsstaaten. Dort werden die strategischen Entscheidungen hinsichtlich der nationalstaatlichen Positionierung in den europäischen Verhandlungszusammenhängen (im Europäischen Rat und den Formationen des Ministerates) getroffen. Aus diesem Grund wird hier auch dem Europäischen Rat eine bedeutende Rolle im Konzept der europäischen Politiken zugeschrieben, als das es die formale Verankerung des Gremiums in der Gemeinschaftsarchitektur zunächst vermuten lassen würde. Die notwendige Übereinkunft zwischen den Staats- und Regierungschef, über langfristige Entwicklungen der EU, werden im Europäischen Rat getroffen. In diesem Gremium fassen die Staats- und Regierungschef der 27 Mitgliedsstaaten in regelmäßigen Zusammenkünften Beschlüsse über die Leitlinien der Europäischen Politik. An den Sitzungen nimmt auch der Kommissionspräsident (in beratender Funktion) teil, der dadurch eine mittelbare Anbindung des Europäischen Rates an die Kommission herstellt. Die Kommission hat als einziges Gemeinschaftsorgan das Initiativrecht zum Vorschlag von Gesetzgebungsmaßnahmen. Aus diesem Grund nimmt sie ebenfalls eine hervorgehobene Rolle im europäischen Politikprozess ein. Die beiden anderen zentralen Organe, der Ministerrat und das Europäische Parlament stehen in einem ungleichen Verhältnis als legislative Akteure in diesem Kontext. Obwohl das Europäische Parlament mit den jüngsten Verträgen einen kontinuierlichen Kompetenzzuwachs verzeichnen konnte (Stichwort: Ausweitung der Mitentscheidungsrechte) ist die Reichweite dieser Kompetenzen nicht mit denen eines nationalen Parlamentes zu vergleichen (ebd.: S.120). Die Tatsache, dass das EP an dem Prozess zur Annahme der Gemeinschaftsakte beteiligt ist, bezeichnen manche Autoren daher als eine elegante Umschreibung dafür, dass es weder das Recht auf eine Gesetzgebungsinitiative hat, noch das es über eine vollständige Gesetzgebungskompetenz verfügt (ebd.). Insofern das EP an manchen Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist und in anderen Verfahren auch nur gehört wird, stellt sich die Reichweite der parlamentarischen Einflussmöglichkeiten sehr beschränkt dar. Die regelmäßige Kritik über die mangelnde Legitimität europäischer Maßnahmen setzt häufig an dieser Stelle an. Insgesamt muss diesbezüglich festgestellt werden, dass die formalen Bedingungen für die Realisierung der Zielsetzung einer verbesserten Einbindungen der Öffentlichkeit (Verbänden u.a., Vgl. Weißbuch der EU Kommission) hinsichtlich der Politikgestaltung und Politikformulierung unter dem Schlagwort „*Partizipation*“ auf der Ebene der Europäischen Institutionen selbst zu diesem Zeitpunkt noch sehr ambitioniert erscheint. Auf der Policy-

Ebene dagegen nehmen diese Aspekte größeren Raum ein, insofern zumindest in den Rechtsnormen neuerer europäischer Politiken diesbezügliche Elemente verankert sind, mit denen explizit auf eine Verbesserung der Legitimität im Verfahren hingewirkt werden soll, in dem die Beteiligung auch die Akzeptanz der Politikziele und der konkreten Verfahrensentscheidungen bei den Bürgerinnen und Bürgern gesteigert werden soll. Um diese Entwicklung auch seriös bewerten zu können, wird im Folgenden die Antwort, auf die Frage von besonderer Bedeutung sein, welche Wirkung von dieser Verfahrensbeteiligung auf der Ebene der mitgliedsstaatlichen Rechtsanwendung wirklich entfaltet.

In jedem Fall wurde vor dem Hintergrund der hier vorgenommenen Beschreibung des Europäischen Politiksystems deutlich, dass sich die Ausgangslage für die Aushandlung politischer Inhalte, sowie für die Gestaltung und Nachbesserung gemeinschaftlicher Maßnahmen äußerst Komplex darstellt. Hierarchische Steuerung im hiesigen Sinne ist kaum möglich. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die markante Bruchstelle zwischen der Gemeinschaftsebene und den Mitgliedsstaaten zu verweisen.

Nachdem nun im folgenden Kapitel ein Ausblick auf die Policydimension der europäischen Umweltpolitik vorgenommen wird, wird dann im fünften Kapitel der Arbeit untersucht, wie sich die Umsetzung neuere europäischer Umweltpolitik auf der mitgliedsstaatlichen Ebene darstellt und welche Faktoren für eine effektive Erreichung der zugrundeliegenden Ziele bedeutsam sind.

4. Europäische Umweltpolitik: Ziele und Instrumente

Die Umweltpolitik der Mitgliedsstaaten weist einen hohen Europäisierungsgrad auf. Bis zu 80% der nationalen Umweltschutznormen der Mitgliedsstaaten sind durch das europäische Umweltrecht beeinflusst. Für die Staaten der EU 15 konnte noch ein hohes Maß an Übereinstimmung in der Bewertung der Ziele und Instrumente europäischer Umweltpolitik durch die Policy-Gestalter, auf allen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems, festgestellt werde. Für die neueren Mitgliedsstaaten konstatiert Barnes dagegen, dass die europäische Umweltpolitik zwar maßgeblich zur Fortentwicklung des nationalen Umweltschutzes beiträgt, die umweltpolitischen Ziele im Rahmen der nationalen Politikgestaltung allerdings noch eine eher untergeordnete Rolle spielen. „*However, the EU's environment discourse has not yet become the dominant ideology among the policy makers and policy implementers within the new states.*“.¹²¹ Diese und ähnliche Befürchtungen, die mit der Osterweiterung der Europäischen Union in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion einher gegangen sind, haben sich aus der hiesigen Perspektive nicht bestätigt. Insofern der formale Rahmen der mitgliedsstaatlichen Umweltpolitik ohnehin für alle Staaten in gleicher Weise durch die Europäischen Umweltrechtsnormen mittlerweile massiv vorstrukturiert wird und die Komplexität umweltpolitischer Themen in jedem Fall eine konkrete Auflösung in Form einer punktuellen Betrachtung einzelner Zusammenhänge erfordern, kann vielmehr angenommen werden, dass die individuelle Einschätzung der handelnden Akteure unabhängig von der jeweiligen Nationalität, bzw. unabhängig vom nationalen Kontext, mehr oder weniger beliebig ausfallen können.

Wie dem auch sei, so steht wohl außer Frage, dass die Entstehung der Europäischen Umweltpolitik in allen Mitgliedsstaaten positive Effekte auf die Entwicklung und Durchsetzung nationaler Umweltschutzmaßnahmen hervorgebracht hat. Mit dem fortschreitenden Prozess der Europäisierung des umweltpolitischen Handlungsfeldes kann diese Einschätzung allerdings nicht grundsätzlich aufrecht erhalten werden. Die Rechtsentwicklung im Bereich der europäischen Umweltpolitik muss vielmehr, wie jeder andere Politikbereich in demokratischen Rechtsstaaten, regelmäßig einer dezidierten kritischen Überprüfung hinsichtlich der veränderten Wirkungsweisen unterzogen werden. Eine sol-

¹²¹ Barnes, Pamela, Environmental policy, in: Fergus Carr/ Massey, Andrew (Hrsg.), Public Policy and the New European Agendas, Northampton 2006, S. 277

che Bestandsaufnahme der Beobachtbaren Wirkungen des neueren europäischen Umweltrechts, soll im folgenden Kapitel der vorliegenden Arbeit vorgenommen werden. Zu diesem Zweck wird im vorliegenden Kapitel zunächst die Policy-Dimension der europäischen Umweltpolitik in den Blick genommen. Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein kurzer Aufriss der Entwicklungslinien europäischer Umweltpolitik nachgezeichnet (4.1), um anschließend die zugrunde gelegten Ziele (4.2) und verwendeten Instrumente (4.3) näher zu beleuchten. Auf diese Weise sollen die regulativen Veränderungen in dem europäischen Politikfeld Umweltschutz herausgearbeitet werden, damit auf dieser Grundlage im letzten Abschnitt dieses Kapitels eine differenzierte Darstellung der Struktur und Logik, des hier exemplarisch in den Mittelpunkt gerückten Instrumentes, der Umweltverträglichkeitsprüfung (4.4) vorgenommen werden kann.

4.1 Entwicklungslinien der europäischen Umweltpolitik

Den institutionellen Grundstein für die europäische Umweltpolitik legten die Staats- und Regierungschef im Rahmen einer Gipfelkonferenz im Oktober 1972, durch die Formulierung von Grundsätzen für eine gemeinsame Umweltpolitik. Sie bildet seither einen festen Bestandteil der Gemeinschaftspolitik. Wie alle politisch-administrativen Europäisierungsprozesse basieren auch die Veränderungen im Bereich der nationalen Umweltpolitiken auf den gemeinschaftlich vereinbarten vertragsrechtlichen Handlungsgrundlagen. Art. 6 EG legt fest, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken und Maßnahmen einbezogen werden müssen.¹²² Dennoch blieb die Gemeinschaft nach dem Art.174 EG darauf beschränkt lediglich einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten, den die Mitgliedstaaten jedoch vornehmlich noch selbst durch ihre Umweltpolitik verwirklichen sollten.¹²³ Erst mit dem in Kraft treten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)¹²⁴ wurde die Europäische Umweltpolitik zu einem eigenständigen Politikfeld im Handlungsbereich der EU. Mit der Schaffung der Generaldirektion Umwelt (GD Umwelt) wurde ein wichtiger Akteur der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ins Leben gerufen, der die Entwicklung des Politik-

¹²²Dabei handelt es sich um die sogenannte „Querschnitts-Klausel“, vgl. Lecheler, Helmut, Einführung in das Europarecht, 2. Auflage, München 2003, S. 327

¹²³ ebd.

¹²⁴ Die EEA trat zum 01.07.1987 in Kraft

feldes auf der Gemeinschaftsebene pro-aktiv förderte. Die GD Umwelt ist mit einem eigenen Kommissar in der Kommission verankert.

Das materielle Ergebnis der Direktionsarbeit ist beachtlich und schlägt sich in einer Fülle umweltpolitischer Maßnahmen wieder. Das Themenspektrum weitete sich stetig aus, so dass es sich mittlerweile auf die gesamte Bandbreite des Umweltschutzes erstreckt. Neben Fragen der Luftreinhaltung, des Gewässerschutzes, der Kontrolle von Chemikalien, der Biotechnologie, stehen auch sonstige Aspekte industrieller Gefahren im Blickfeld der europäischen Umweltschutzaktivitäten (Knill 2004: S. 17). Im Jahr 2004, also zum Zeitpunkt der sogenannten Osterweiterung konnten mehr als 200 Rechtsakte der Union für den Bereich des Umweltschutzes registriert werden (Barnes 2006: S. 277-278). Insofern kann durchaus konstatiert werden, dass sich die europäische Umweltpolitik seit ihrer Etablierung, Mitte der 80`er Jahre, zu einem umfangreichen Politikfeld entwickelt hat. Knill stellt fest, dass diese Ausweitung des Politikfeldes auf der europäischen Ebene vor dem Hintergrund der institutionellen und rechtlichen Ausgangslage in diesem Maße nicht zu erwarten war, wurde die Gemeinschaft doch 1957 als Wirtschaftsunion gedacht. Knill führt die positive Entwicklung des Politikfelds auf einen geschickten „*Schachzug*“ der Protagonisten des Umweltschutzes auf der EU Ebene zurück, die Umweltpolitik als Handelspolitik zu definieren, so dass ihre primär rechtliche Legitimation nicht explizit auf der Verwirklichung umweltpolitischer Ziele beruhte, sondern zur Beseitigung wirtschaftlicher Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsstaaten ausgewiesen wurde (Knill 2004: ebd.). Mit der Verabschiedung der EEA konnte sich die europäische Umweltpolitik dann aus diesem Status befreien und zu einem eigenständigen Politikfeld entwickeln.

Für die Analyse europäischer Umweltpolitik, kann festgestellt werden, dass auf gemeinschaftlicher Ebene die Europäische Kommission die Diskussion zum umweltpolitischen Themenbereich strategisch anregt. Dabei verfolgt die Kommission einen gestuften Diskussions- und Regulierungsansatz.¹²⁵ Sie stößt die Debatte durch Mitteilungen, Grün- und Weißbücher, Aktionsprogramme und Strategien an. Es wird der Handlungsbedarf identifiziert und es werden Planungen für Initiativen und Instrumente vorgeschlagen.¹²⁶ Das erste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union wurde 1973 auf den Weg

¹²⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten, Berlin 2007, S. 32

¹²⁶ ebd.

gebracht und es stellte den Beginn einer Serie von Umweltaktionsprogrammen (UAP) der Union dar, die sich Laufe der Zeit in ihren Zielen, Themen und fokussierten Strategien durchaus verändert haben.

Zusammenfassend beschreibt Knill die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik durch die Kennzeichnung von drei Entwicklungsphasen. Die erste Phase erkennt er in der Zeit zwischen 1972 und 1987, in der die rechtliche Legitimation der europäischen Umwelt Politik in erster Linie auf einer handelspolitischen Grundlage basierte. Dabei stand die Harmonisierung national divergierender Umweltvorschriften im Vordergrund, die auf die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes abzielte. In Folge zunehmender grenzüberschreitender Umweltprobleme, sowie der „*Pionierfunktion*“ einzelner Mitgliedsstaaten konnte sich auf einer schwachen, rechtlichen und institutionellen Basis, ein wirksames Programm von Maßnahmen und Aktivitäten entwickeln. Gleichzeitig emanzipierte sich die europäische Umweltpolitik in zunehmendem Maße und wuchs zu einem eigenständigen Politikfeld der Gemeinschaft heran (Knill 2004: S.38). Die zweite Entwicklungsphase des Politikfelds erkennt Knill in der Zeit zwischen 1987 und 1992. In dieser Phase konsolidierte sich das Politikfeld durch die Schaffung der vertragsrechtlichen Grundlagen. Die Verabschiedung der EEA markiert in diesem Zusammenhang einen Meilenstein, insofern die Umweltpolitik dadurch zu einem offiziellen Handlungsfeld der Gemeinschaft wurde. Ziele, Leitlinien und Entscheidungsverfahren wurden für die Umweltpolitik manifestiert. Daraus ergab sich auch die Ausweitung der Handlungskompetenzen der EU. Auf der einen Seite wurden Umweltmaßnahmen nicht mehr unbedingt durch handelspolitische Ziele legitimiert. Auf der anderen Seite, wurde für binnenmarkt-relevante Umweltschutzmaßnahmen ein eigenes Entscheidungsverfahren eingeführt, das anstatt der einstimmigen Beschlussfassung auch mit einer qualifizierten Mehrheit im Ministerrat zur Verabschiedung von Maßnahmen auskommen kann. Auf diese Weise wollte man die Möglichkeit schaffen, Umweltstandards zu verabschieden, die über einen kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedsstaaten hinaus gehen können (ebd.). Die dritte Phase in der Entwicklung der europäischen Umweltpolitik begann für Knill 1992 und mündet in der Gegenwart. Diese Phase kennzeichnet sich nach seiner Auffassung durch zwei gegenläufige Tendenzen. Auf der einen Seite sieht er eine kontinuierliche Fortentwicklung der rechtlichen und institutionellen Grundlagen, die mit der Verabschiedung der EEA begann und sich über die Fortschreibung der Verträge von Maastricht und Amsterdam fortsetzte und auch zur Gründung der Europäischen Umweltagentur führte.

Auf der anderen Seite stellt er ein Nachlassen der umweltpolitischen Dynamik fest, insofern die europäische Umweltpolitik im Verhältnis zu anderen Politikbereichen auf der europäischen Agenda offenkundig an Bedeutung verloren hat. Gleichzeitig konstatiert er einen zumindest „*partiellen Verlust*“ der europäischen Umweltpolitik als Motor für die Verabschiedung „*strenger*“ und „*umfassender*“ Umweltvorschriften in der Gemeinschaft (ebd.).

4.2 Grundsätze und Ziele europäischer Umweltpolitik

Die Artikel 174-176 (EGV) bilden die eigentliche Rechtsgrundlage der europäischen Umweltpolitik. Dort werden neben den Vorschriften über den Stellenwert der Umweltpolitik und ihre Ziele, auch die Leitlinien des Politikfelds, Abwägungskriterien und Entscheidungsverfahren definiert, auf deren Grundlage die eigentlichen Ziele dann verwirklicht werden sollen (Knill 2004: 29). Artikel 174 Abs. 1 EGV bietet eine detaillierte und unmissverständliche Definition der umweltpolitischen Gemeinschaftsziele an:

- Die Umwelt zu erhalten, zu schützen, und ihre Qualität zu verbessern
- Zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen
- Eine umsichtige und rationale Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten¹²⁷

Im Art. 174 Abs. 2 werden die Leitlinien und Grundprinzipien der europäischen Umweltpolitik festgeschrieben, die wie Knill bemerkt, bereits im ersten Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft im Jahre 1973 zu finden sind. Dabei handelt es sich um vier Prinzipien¹²⁸:

- das Vorsorgeprinzip,¹²⁹
- das Ursprungsprinzip,¹³⁰
- das Verursacherprinzip,¹³¹ und

¹²⁷ Knill, Christoph, Europäische Umweltpolitik, Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen 2003, S. 29

¹²⁸ ebd.

¹²⁹ Das auf die Vermeidung von Gefahren und Risiken für die Umwelt im Vorfeld konkreter Beeinträchtigungen abzielt.

¹³⁰ Nachdem Umweltbeeinträchtigungen an ihrer Entstehungsquelle bekämpft werden sollen.

- das Prinzip der Integration.¹³²

Neben diesen Aspekten werden im 3. Abs. des Artikels 174 EGV auch Abwägungskriterien für die gemeinschaftliche Umweltpolitik festgeschrieben, die gewisse Einschränkungen für die Umweltpolitik implizieren und insbesondere bei der Entwicklung der Umweltaktionsprogramme und anderer Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Konkret wird dort der gemeinschaftlichen Umweltpolitik vorgeschrieben, dass stets der Stand von Wissenschaft und Technik, sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft und der Regionen berücksichtigt werden soll. Darüber hinaus sollen stets Kosten und Nutzen umweltpolitischer Maßnahmen, bzw. ihrer Unterlassung ins Kalkül einbezogen werden (ebd.). Auf diese Weise soll eine höhere Akzeptanz, sowie eine damit einhergehende Implementationseffektivität erzeugt werden. Außerdem kennzeichnet sich die europäische UP durch das sogenannte „*umweltpolitische*“ Subsidiaritätsprinzip, das in der EEA und im Vertrag von Maastricht verankert ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist kein Alleinstellungsmerkmal der europäischen UP, sondern ein grundsätzliches Handlungsprinzip europäischer Politiken. Mit dem Subsidiaritätsprinzip wurde gezielt auf die zunehmend lauter werdende Kritik eines „*Brüsseler Bürokratismus*“ reagiert (ebd.: S. 64). Der Ansatz stellt eine gemeinschafts-verträgliche Strategie des europäischen Problemlösungsmanagement dar, das sich in einem erforderlichen Maße, autonomieschonend darstellt (Scharpf 1993; ebd.). Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips wurde es für die Europäische Ebene schwieriger mit interventionistischen Mitteln in die Politik- und Verwaltungspraxis der Mitgliedsstaaten einzuwirken.¹³³

Neben dem umweltpolitischen Subsidiaritätsprinzip wird im Art. 176 EGV explizit gemacht, dass die Mitgliedsstaaten durchaus das Recht haben strengere Umweltschutzregelungen, als die der europäischen Gemeinschaft, beizubehalten. Gleichzeitig wird diese Möglichkeit allerdings wieder eingeschränkt, insofern Regelungen, die über die europäischen Maßnahmen hinausgehen mit den Zielen des Vertrages (EWG-Vertrag) vereinbar

¹³¹ Nachdem die Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen für die Kosten der Beseitigung, Vermeidung und für die Kosten eines angemessenen Ausgleichs für entstandene Umweltbeeinträchtigungen aufkommen sollen.

¹³² Nach diesem Prinzip sollen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Formulierung und Durchführung von Maßnahmen in anderen Politikfeldern der Gemeinschaft (z.B. Verkehr-, Landwirtschafts- und regionalpolitik) Berücksichtigung finden.

¹³³ Daher sieht Knill beispielsweise die Entwicklung „neuerer“ europäischer Steuerungsmuster (Kontextsteuerung), in gewisser Weise durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips beding.

sein müssen (Knill: ebd.). Faktisch, wird der umweltpolitische Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten durch den Art. 176 in gewisser Weise unter Kontrolle gebracht. Umweltpolitische Erwägungen auf der nationalstaatlichen Ebene werden dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes unterstellt, denn die im Art 176 gemeinte „*Binnenmarktrelevanz*“ bezieht sich vor allem auf die Festlegung von Standards für die Herstellung von Produkten, bzw. (im Einzelfall) auch auf die Definition von anlagenbezogenen Emissionsgrenzwerten, die dann als „*markt-relevante*“ Umweltschutzregelungen gekennzeichnet werden (Vgl. Scheuing 1989: S. 186; Graitz/Zacker 1989: S. 301; Knill: ebd.). Diese entscheidungsmäßige Interventionsmöglichkeit ergibt sich aus Art. 95 EGV.

Anspruch und Zielsetzung europäischer Umweltpolitik werden vor allem in den Umweltaktionsprogrammen der EU formuliert. Die europäischen Aktionsprogramme richten sich im Kern auf zwei Ziele. Zum einen wird in den Papieren die strategische Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik für die nächsten Jahre festgelegt und zum anderen werden die Schwerpunkte der Gesetzgebung für die nächsten Jahre präzisiert.¹³⁴ Die Aktionsprogramme formulieren einen Handlungsrahmen, der anschließend durch einzelne Policies konkretisiert werden soll. Daher können die Aktionsprogramme als „*politische Absichtserklärungen*“ aufgefasst werden, die keine unmittelbare, rechtliche Bindewirkung entfalten. Aus den in den Aktionsprogrammen ausformulierten Zielen, Prinzipien und Strategien ergibt sich eine wichtige Grundorientierung für die dann folgende Ausgestaltung der konkreten politisch-administrativen Maßnahmen und Policies.¹³⁵ Die Tab. 6 listet die bisherigen sechs Umweltaktionsprogramme (UAP) der Europäischen Union auf.

¹³⁴ ebd., S. 48

¹³⁵ ebd.

Tab. 6 Umweltaktionsprogramme der EU

UAP-Nr.	Titel	Laufzeit	Ziele	Dokumentation
1	-	1973–1975	Verbesserung der Lebensqualität, u.a. durch Vermeidung von Umweltbelastungen	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 112 (20. Dezember 1973), S. 1–53
2	-	1977–1981	Fortschreibung der Ziele des 1. UAP; detaillierte Beschreibung der Umweltbelastungen	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 139 (13. Juni 1977), S. 1–46
3	-	1982–1986	Fortschreibung der Ziele des 1. bzw. 2. UAP; Schonung der natürlichen Ressourcen als neues Ziel; vorbeugender Charakter der Umweltpolitik wird betont	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 46 (17. Februar 1983), S. 1–16
4	-	1987–1992	Fortschreibung der bisherigen Ziele; Einbindung der Umweltpolitik in alle Politikbereiche; Sensibilisierung der Bevölkerung für Umweltschutz	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 328 (7. Dezember 1987), S. 1–44
5	Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung	1993–2000	Die Nachhaltige Entwicklung wird neu aufgenommen; Beschränkung auf Schwerpunktbereiche	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 138 (28. Mai 1992), S. 1 ff.
6	Unsere Zukunft liegt in unserer Hand	2001–2010	Verursacher- und Vorsorgeprinzip werden stärker betont; Aktionsbereiche werden definiert; Einführung thematischer Strategien	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 242 (10. September 2002), S. 1–15

Quelle: Europäische Kommission, Darstellung: eigene

Das erste UAP zielte explizit auf die Verbesserung des Lebensstandards, der Lebensbedingungen und die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedsstaaten der EU ab. Dabei stand der Grundsatz der Vorsorge (das Vorsorgeprinzip) im Vordergrund, insofern man der Auffassung war, dass die Vermeidung von Umweltbelastungen grundsätzlich besser ist, als die nachträgliche Bekämpfung der Auswirkungen. Knill versteht die Verabschiedung des ersten UAP, als den Beginn der eigenständigen europäischen Umweltpolitik (Knill 2003: S. 48). Mit dem Programm wurden ambitionierte Zielsetzungen formuliert, von denen allerdings im Laufe der Zeit deutlich wurde, dass sie nicht innerhalb der Laufzeit des UAP hätten realisiert werden können.

Vor diesem Hintergrund wurde das zweite UAP (am 17. Mai 1977) mit dem Ziel beschlossen, die Ziele des ersten UAP fortzuschreiben. Die Ziele des ersten UAP wurden

in dem zweiten UAP durch fünf Orientierungspunkte konkretisiert: 1) eine Kontinuität in der europäischen Umweltpolitik zu gewährleisten; 2) Mechanismen für ein präventives Vorgehen zu entwickeln, die sich insbesondere auf die Bereiche der Verschmutzung, Raumplanung und Abfallwirtschaft beziehen sollten; 3) den Schutz und die rationelle Nutzung des Lebensraumes der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedsstaaten zu erreichen; 4) den Maßnahmen zum Schutz der Binnengewässer und der Meere Vorrang zu geben, sowie die Bekämpfung der Luftverschmutzung und den Kampf gegen den Lärm zu fokussieren; 5) die Umweltaspekte bei der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern stärker zu berücksichtigen.

Das dritte UAP wurde am 7. Februar 1983 beschlossen. Es kennzeichnete eine gewisse Trendwende hinsichtlich der strategischen Ausrichtung europäischer Umweltpolitik (ebd.: S. 49). Während die Ziele der ersten beiden UAP`s beibehalten wurden, änderte sich die Wahl der strategischen Vorgehensweise um diese Ziele zu realisieren. Dabei stand die Erfahrung im Vordergrund, dass die bisher verabschiedeten Rahmenrichtlinien nicht ausreichend problemorientiert waren und die gemachten Qualitätsvorgaben zu oberflächlich waren, als dass sie den gewünschten Effekt hätten erzielen können. Aus diesem Grund wurde die präventive Ausrichtung der bisherigen UAP`s durch eine emissionszentrierte Regulierungsstrategie ergänzt, die darauf abzielte die Emission von Schadstoffen an der Quelle zu reduzieren, um die sogenannte Politik der „erhöhten Schornsteine“ aufzufangen (Vgl. Bongaerts 1989: S. 5180; Knill: ebd.). Desweiteren wies das dritte UAP eine Prioritätenliste auf, die zur Grundlage für die weitere Konkretisierung der im ersten Programm niedergeschriebenen Ziele wurde.

Das vierte UAP wurde am 19. Oktober 1987 vom Rat der Europäischen Gemeinschaften beschlossen. Mit dem vierten UAP wurde die Programmatik des dritten UAP beibehalten. Mit dem Programm sollten unter Berücksichtigung der verbesserten Rechtsgrundlagen der europäischen Umweltpolitik die bisherigen Ziele ausgeweitet und weiter konkretisiert werden. Darüber hinaus zielte das Programm auf eine Verbesserung des integrierten Umweltschutzes bzw. die Einbettung umweltpolitischer Ziele in andere Politikbereiche ab. Eine besondere Priorität wurde mit dem Ziel gesetzt, umweltpolitische Belange insbesondere im Bereich der Agrarpolitik stärker zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der im Rahmen der EEA artikulierten Ziele, forderte das vierte UAP auch die Definition von strengen Umweltstandards. Außerdem wurde dort die Absicht festgeschrie-

ben, ökonomische Instrumente des Umweltschutzes (wie Steuern, Abgaben, Subventionen) und der Handel von Emissionsrechten in besonderem Maße zu fokussieren und gleichzeitig ökonomische und beschäftigungspolitische Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen verstärkt Rechnung zu tragen (ebd.).

Mit dem fünften UAP wurde in mehrfacher Hinsicht ein weiterer Sprung in der Entwicklung der europäischen UP vollzogen. Zum einen wurde dem Programm zum ersten Mal ein Name gegeben, auch wenn dieser wenig Aussagekraft besaß. Mit dem Titel *„Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“*, wurde ein weiteres Mal eine strategische Neuausrichtung vorgenommen, in dem neben neuen Zielen, vor allem auch sieben umweltpolitische Themenfelder ins Spiel gebracht: 1) die Globale Erwärmung; die Übersäuerung; der Artenschutz; die Wasserwirtschaft; die städtische Umwelt; die Küstengebiete und die Abfallwirtschaft. Das Programm bildete in seiner inhaltlichen Ausrichtung insbesondere deshalb eine bedeutsame Trendwende, als das in den Vorgänger Programmen stets eine weitergehende Konkretisierung und Präzisierung von konkreten Themen und Problem anvisiert wurden, mit dem fünften UAP dagegen aber eher abstrakte Prinzipien niedergeschrieben wurden, an denen sich wiederum die umweltpolitische Steuerung orientieren sollte. Das fünfte UAP macht inhaltlich starke Anleihen an den National Environment Policy Plan aus dem Jahr 1989. Dort wurde die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf allen Ebenen des politisch-administrativen Mehrebenensystems hervor gehoben. Insgesamt erinnert die stilistische Ausrichtung des fünften UAP stark an den hier problematisierten Wandel des Regulierungsansatzes von „Government“ zu „Governance“, der auch in anderen europäischen Politikbereichen sichtbar wurde (vgl. 2.1). In diesem Sinne stand die Verabschiedung neuer Regularien eher im Hintergrund des fünften UAP. Der Schwerpunkt des Programms lag vielmehr auf einer besseren Implementation der bestehenden Zielsetzung durch einen intensiveren Einbezug der Adressaten und betroffenen Akteuren auf den nachgelagerten Ebenen des europäischen Politikprozesses. Vor diesem Hintergrund befasste sich das Programm auch mit *„neuen Instrumenten des Umweltschutzes“*. Im Mittelpunkt des Programms stand kein Regulierungsansatz durch „Ver- und Gebote“, als dass dort verstärkt auf die Bedeutung von Partizipations- und Informationsrechten in den Vordergrund gerückt wurden (Knill: ebd.). Der Zeitpunkt (1992), an dem das fünfte UAP auf den Weg gebracht wurde, lässt sich nach der Verabschiedung der EEA (1987) und dem Wandel der Gemeinschaft von einem wirtschaftlichen Zusammenschluss zur

politischen Union, mit dem Vertrag von Maastricht verorten (vgl. 3.1). Außer dem Verweis auf die Effekte der Umweltverschmutzungen auf die Lebensqualität späterer Generation und die Forderung nach einer „nachhaltigen“ Entwicklung, kennzeichnete sich das fünfte UAP insgesamt eher durch eine weniger konkrete Form und eine eher abstrakte Zielsetzung. Bereits kurze Zeit nach dem Inkrafttreten des fünften UAP wurde deutlich, dass die große Schwäche des Programms, in seiner mangelnden Präzisierung liegt.

Das sechste UAP trägt den Namen: „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“¹³⁶. Im einleitenden Text des sechsten UAP wird auf die Ergebnisse der Überprüfung des fünften Programms verwiesen, wo sehr „diplomatisch“ festgestellt wird:

„In der Europäischen Union haben 30 Jahre Umweltpolitik zu einem umfassenden System von Umweltkontrollen geführt. Mit dem fünften Umweltaktionsprogramm (1992-1999) "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" wurden zahlreiche neue Maßnahmen eingeleitet. Gleichzeitig wurde erreicht, dass das Prinzip der Einbeziehung der Umweltbelange in andere politische Maßnahmen auf breiter Ebene akzeptiert wurde. Die Kommission hat eine Überprüfung des Programms vorgenommen und ist dabei zu dem Schluss gekommen, dass bei der Bekämpfung der Verschmutzung in einigen Bereichen zwar Fortschritte erzielt wurden, aber dennoch Probleme fortbestehen und die Qualität der Umwelt sich weiter verschlechtern wird, wenn

- *die Umweltvorschriften in den Mitgliedstaaten nicht besser umgesetzt werden,*
- *Umweltbelange nicht noch umfassender in wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen einbezogen werden, die die Umwelt noch stärker belasten würden,*
- *die Beteiligten und die Bürger nicht mehr Verantwortung für den Umweltschutz übernehmen,*
- *keine Maßnahmen zur Bekämpfung einiger ernster und dauerhafter Umweltprobleme sowie verschiedener neu entstehender Probleme ergriffen werden.“* ¹³⁷

¹³⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt 'Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand' - Sechstes Umweltaktionsprogramm (KOM/2001/0031 endg.)

Das sechste UAP behält die strategische Ausrichtung des Vorgängerprogramms bei und schreibt diese auch fort. Im Vordergrund steht erneut die Nachhaltigkeitsidee, womit im Wesentlichen gemeint wird, dass ein strategischer Ansatz zur Bewältigung der Umweltproblematik, größere Bedeutung zukommt, als einem rein gesetzgeberischen Ansatz. Für das 6. Umweltaktionsprogramm¹³⁸, stellt das Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen fest, dass wichtige Handlungsfelder und Grundsätze der Umweltpolitik identifiziert werden, aber im Vergleich zu früheren Umweltaktionsprogrammen nahezu keine quantifizierten und verbindlichen Zielvorgaben für diese Bereiche niedergelegt worden sind.¹³⁹ Die Konkretisierungen sollen in den bereichsspezifischen thematischen Strategien entwickelt werden. Im Rahmen dieser Strategien werden dann für einzelne Felder der Umweltbelastung langfristig anvisierte Umweltqualitätsziele definiert, die durch die Beanspruchung aller wichtigen Verursacher realisiert werden sollen.¹⁴⁰ Vor diesem Hintergrund sieht das Programm fünf Aktionsschwerpunkte vor: a) die verbesserte Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften, b) die Integration der Umweltschutzziele in anderen Politikbereichen, c) die Zusammenarbeit mit dem Markt, d) die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und die Berücksichtigung von Umweltbelangen in die Erstellung von Flächennutzungsplänen und d) im Bereich der Raumordnung.¹⁴¹ Im Gegensatz zum fünften UAP werden für die Realisierung der Ziele, in dem Nachfolgeprogramm zu allen Aktionsschwerpunkten auch konkrete, flankierende Maßnahmen für die Realisierung formuliert.

Auf der Grundlage dieser zielrahmenden Umweltaktionsprogramme der EU, entsteht die Policydimension der europäischen Umweltpolitik. Sie manifestiert sich ganz konkret, durch die in diesem Feld zur Anwendung gebrachten Rechtsnormen. Gem. Art. 249 [ex-Art. 189] EGV werden die Rechtsnormen in Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen unterschieden. Von besonderer Bedeutung sind insbesondere die Richtlinien und Verordnungen.¹⁴² Verordnung sind in allen ihren Teilen für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich, sowie sie in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, ohne das eine Transformation in das jeweilige nationale Recht der Mit-

¹³⁷ ebd., S. 3

¹³⁸ Beschluss 1600/2002/EG

¹³⁹ a.a.O., Sachverständigenrat für Umweltfragen, S.33

¹⁴⁰ ebd., S.33

¹⁴¹ Vgl. Knill a.a.O., S.51

¹⁴² ebd.

gliedstaaten erforderlich ist. Richtlinien, bzw. Direktiven dagegen, sind nur in den zu erreichenden Zielen verbindlich. Richtlinien erfordern die Umsetzung in eine nationale Rechtsnorm und sie stellen die Wahl der Form und Mittel zur Erreichung dieser Ziele für die Gemeinschaftsmitglieder frei. Wie Christoph Knill allerdings feststellt, ist die Grenze zwischen Richtlinien und Verordnung in der Praxis gemeinschaftlicher Gesetzgebung fließend, da einige Richtlinien sehr präzise Maßgaben vorgeben, die für die Mitgliedstaaten nur minimale Abweichungsspielräume in der Umsetzung lassen.¹⁴³

Der Erlass von Richtlinien durch die Gemeinschaftsorgane und ihre Umsetzung durch die Organe der Mitgliedstaaten stellt einen echten Akt zweistufiger Rechtssetzung dar, welcher mit der Rahmengesetzgebung in einem Bundesstaat vergleichbar ist, so wie sie im Art.75 des Grundgesetzes (GG) Erwähnung findet.¹⁴⁴ In den Mitgliedstaaten obliegt die Umsetzungspflicht der Richtlinien den jeweils zuständigen Stellen. In der Regel sind das die Bundes- und Landesparlamente, bzw. die Organe der Exekutive als Trägern der öffentlichen Gewalt in den Nationalstaaten. Die Wahl des Mittels der Umsetzung, also die Umsetzung durch Gesetz oder durch eine Rechtsverordnung obliegt den Mitgliedstaaten. Dabei ist allerdings stets zu beachten, dass das gewählte Mittel die wirksame Erreichung des Richtlinienziels garantieren soll. Die Richtlinien müssen also von den Mitgliedstaaten nicht unbedingt eins zu eins in das nationale Recht übernommen werden. Sobald eine Richtlinie dem Einzelnen eine gerichtlich durchsetzbare Rechtsposition verschafft, muss sie vom Mitgliedstaat nicht zwingend durch ein Gesetz inhaltsgleich umgesetzt werden. Der Mitgliedstaat soll aber gewährleisten, dass sich die, von der Richtlinie Begünstigten, auf ihre Rechtsposition im Sinne des Gemeinschaftsrechts vor nationalen Behörden und Gerichten berufen können.¹⁴⁵ Auch wenn diese und andere juristische Fra-

¹⁴³ ebd.

¹⁴⁴ Lechler, Helmut, Einführung in das Europarecht, München 2003 (2. überarbeitete Auflage), S.128

¹⁴⁵ ebd., Lechler verweist auf eine Entscheidung des EuGH, Slg. 1991, I-2567 (Kommission ./ Deutschland), nach der festgestellt wurde, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um der Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub nachzukommen, insofern keine hierzu „normkonkretisierende“ Verwaltungsvorschrift erlassen wurde. Dabei ist interessant anzumerken, dass der Vortrag der BRD, mit der Tatsache, dass schon seit Jahren, der in der Richtlinie vorgeschriebene Sachverhalt nicht unterschritten wurde, mit der Begründung außer Acht gelassen wurde, dass die Übereinstimmung einer Praxis mit den Schutzgeboten einer Richtlinie kein Grund dafür sein kann, diese Richtlinie nicht in der innerstaatlichen Rechtsordnung durch Bestimmungen umzusetzen, die so bestimmt, klar und transparent sind, daß der einzelne wissen kann, welche Rechte und Pflichten er hat. Wie der Gerichtshof im Urteil vom 15. März 1990 in der Rechtssache 339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, 851, Rand-Nr. 25) entschieden hat, müssen die Mitgliedstaaten, um die volle Anwendung der Richtlinien in rechtlicher

gestellungen durchaus auf relevante Problemaspekte der Implementation europäischer Richtlinien in den Mitgliedstaaten verweisen, stehen im hiesigen Zusammenhang vielmehr die Problemaspekte im Vordergrund, die sich im Implementationsprozess, also im Prozess der Anwendung der Richtlinie zum Zweck der Realisierung ihrer Ziele ergeben.

Die Bandbreite europäische Umweltpolitiken umfassen Instrumente zur medienspezifischen Regulierung von Schadstoffbelastungen der einzelnen Umweltmedien (Boden, Luft und Wasser),¹⁴⁶ als auch ganzheitliche und medienübergreifende Steuerungskonzepte, sowie Anreiz-basierte Politiken.¹⁴⁷ Eine grundlegende Eigenschaft aller umweltpolitischen Konzeptionen ist allerdings, die ihr stets immanente Querschnittslogik, die sich aus dem Umstand ergibt, dass umweltpolitische Reflektionen, stets andere gesellschaftlichen oder ökonomischen Erwägungen überlagern, also in den meisten Fällen nur mit mittelbare Entscheidungsrelevanz in die eigentlichen Projektprozesse eingehen.

Zu den medienspezifischen Maßnahmen kann angemerkt werden, dass die Mitgliedsstaaten weitgehende Maßnahmen ergreifen müssen, um die inhaltlichen Vorgaben der EU realisieren zu können, die sowohl langfristige Planungen, als auch ein komplexes Monitoring zur Bestandsaufnahme und Erfolgskontrolle umfassen sollten.¹⁴⁸ Ein Großteil der europäischen Umweltgesetzgebung ist nach wie vor medienspezifisch ausgerichtet.¹⁴⁹ Im Falle medienspezifischer Maßnahmen ist mit einer problemlosen Umsetzung i.d.R. durch die Möglichkeit zu rechnen, dass die Anwender in den Mitgliedstaaten an bestehende Monitoringsysteme, Umweltdatenbanken oder Regulierungs- und Überwachungsmechanismen zurückgreifen können, sowie die Zuständigkeiten in den meisten Fällen ebenfalls problemlos zugeordnet werden können.

und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet bereitstellen. Somit stellt der EuGH in seinem Urteil vom 30. Mai 1991 fest, dass das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, dass in der Praxis kein Fall eines Verstoßes gegen die Richtlinie verzeichnet worden sei, daher unerheblich ist. Vergleiche hierzu:

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61988J0361&lg=DE

¹⁴⁶ i.d.R., durch eine kategorisierte, Kriterien- gestützte Erfassung der potentiellen Emissionsquellen im öffentlichen Raum, in Form der Festlegung von Genehmigungspflichten.

¹⁴⁷ Siehe hierzu die dezidierten Ausführungen im Abschnitt 4.2

¹⁴⁸ a.a.O., Sachverständigenrat für Umweltfragen, S. 33

¹⁴⁹ a.a.O., Knill, Christoph, S.54

Im Gegensatz zu den medienspezifisch ausgerichteten Policies hat die EU nur eine geringe Zahl medienübergreifender Umweltgesetze verabschiedet, die dafür in gewisser Weise eine „strategische“ Wirkung, in der Breite erzielen.¹⁵⁰ Anders als im Fall der medienspezifischen Policies erfordert eine solche regulierungslogische Ausrichtung häufig sehr hohe Anpassungsleistungen von den, für die Umsetzung zuständigen, nationalen und subnationalen Stellen, insofern sich das medienübergreifende Regulierungsprinzip nicht oder nur schlecht in das vorhandene Regulierungsmuster und die entsprechende Behördenorganisation einpasst. Daher stoßen die medienübergreifenden Policies in den Mitgliedstaaten häufig auf erhebliche Widerstände, mit der Folge deutlicher Implementationsprobleme.¹⁵¹ Die wichtigsten, medienübergreifenden Richtlinien im Bereich der europäischen Umweltpolitik sind wie folgt, die UVP Richtlinie (1985, bzw. 1997), die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen (1990), die Verordnung zur Vergabe eines gemeinschaftlichen Umweltzeichens (1992)¹⁵², die Öko-Audit-Verordnung (1993, bzw. 2001), sowie die IVU- Richtlinie (1996).¹⁵³ Als exemplarisches Beispiel, für die mit einer medienübergreifenden Ausrichtung verbundenen Implementationsprobleme, nimmt die vorliegende Arbeit die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/337/EWG) als Ausgangspunkt für die empirische Anschauung der Verwaltungspraxis im europäischen Vergleich der hier untersuchten Mitgliedsstaaten.

Formal betrachtet verlaufen die Kommunikationsprozesse, die die Umsetzung europäischer Umweltpolitik zum Gegenstand haben, im Kontext unterschiedlicher institutioneller Settings auf der nationalstaatlichen und sub- staatlichen Ebene der Mitgliedsstaaten. Anders, als die meisten anderen Handlungsfelder moderner Staaten, entstanden die Aufgabenbereiche des Natur-, bzw. Umweltschutzes für die öffentlichen Verwaltungssysteme in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Umweltpolitik erst in den letzten Jahrzehnten aufgrund der wachsenden anthropogenen Umweltwirkungen. Aus diesem und anderen Gründen, weist das Politikfeld Umweltschutz in den Mitgliedsstaaten eine sehr hohe Variation der Polity- Architekturen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im europäischen Verwaltungsraum (wie er hier beschrieben wurde) auf.

¹⁵⁰ ebd., S.53

¹⁵¹ ebd., S.53 ff

¹⁵² Öko-Label

¹⁵³ Die Aufzählung erfolgt in Anlehnung an Knill, a.a.O., Knill, Christoph, S.54

Der europäische Integrationsprozess wird als ein Prozess zunehmender Verrechtlichung einzelner Politikfelder beschrieben. Für das eine Politikfeld gilt diese Feststellung mehr als für das Andere. Im Fall der europäischen Umweltpolitik ist der Grad der Verrechtlichung in jedem Fall beachtlich. Obwohl weltweit große gesellschaftliche Anstrengungen unternommen worden sind, um der zunehmenden Umweltbelastung politisch-administrativ entgegen zu wirken und in manchen Bereichen durchaus beachtliche Erfolge erzielt wurden, bleiben die Ergebnisse bescheiden. Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Erforschung der Gründe für die Schwierigkeiten der Realisierung umweltpolitischer Zielsetzung, kann unter Berücksichtigung unterschiedliche Einflüsse vorgenommen werden. Die unzähligen Faktoren, die sich auf den Verlauf der Implementationsprozesse in den Mitgliedstaaten auswirken können, erfordern eine Auswahl von betrachtungswerten Aspekten. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Frage, der Bedeutung politisch- administrativer Architekturen für die erfolgreiche Umsetzung umweltpolitischer Ziele, mit supranationaler Legitimität. Die mit der Umsetzung beauftragten Politik- und Verwaltungssysteme unterscheiden sich aus einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive in verschiedenen strukturellen Dimensionen.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union werden im europäischen Vergleich, daher für gewöhnlich, erstmals als nominale Kategorien unterschieden,¹⁵⁴ die allerdings neben den natürlichen geografischen und historischen Unterschieden, auch starke strukturelle Divergenzen in ihren staatlichen Organisationsformen usw. aufweisen.

Aus einer gemeinschaftlichen (EU-) Perspektive lassen sich die 27 Länder in drei Generationen der Mitgliedschaft differenzieren. Die erste Generation¹⁵⁵ der EU- Staaten bilden die Gründerstaaten, deren Nationen sich nur 12 Jahre nach dem Ende des II. Weltkrieges zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)¹⁵⁶ zusammengeschlossen haben. Anfang der 70`er Jahre begann die zweite Welle der EU Beitritte, die bis Mitte der 90`er Jahre anhielt, so dass die Gemeinschaft auf einen Verbund von 15 Mitgliedsstaaten anwuchs.¹⁵⁷ Mit der Osterweiterung wurden dann ab 2004 noch mal 12

¹⁵⁴ Knill, Christoph, Autonome und Instrumentelle Bürokratien: Strukturelle Indikatoren für die Entwicklungsdynamik nationaler Verwaltungssysteme, In: Die Verwaltung 34 (2), 2001, 291-308

¹⁵⁵ Zu der Gruppe der Gründerstaaten zählte das noch teilweise besetzte Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, sowie die BeNeLux- Staaten

¹⁵⁶ Die sogenannte „Montanunion“

¹⁵⁷ Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland, Österreich und Schweden werden hier zur zweiten Beitritts-generation gezählt.

weitere Staaten des ehemaligen Ostblocks aufgenommen, womit die EU auf ihren aktuellen Stand, von insgesamt 27 Mitgliedsstaaten entwickelt hat.¹⁵⁸

Ein Blick auf die Landkarte der EU 27 zeigt deutlich, wie groß die ökologischen Unterschiede der einzelnen Mitgliedsstaaten sind. Die Frage, ob es sich um einen Flächenstaat, wie die Bundesrepublik Deutschland handelt, oder um einen flächenmäßig kleineren Staat, der wie Italien beispielsweise, an seinen Landesgrenzen fast vollständig vom offenen Meer umgeben ist, lässt aus einer verwaltungswissenschaftlichen Sicht vermuten, dass traditionell, jeweils andere Aspekte der präventiven Gefahrenabwehr für Mensch und Umwelt im Vordergrund administrativen Planung und staatlichen Kontrolle standen und stehen, was sich wiederum, auf die Entstehungspfade der landeseigenen Institutionen (Organisation) des Umwelt- und Naturschutzes und die zu beobachtende Praxis ausgewirkt hat.

4.3 Instrumente europäischer Umweltpolitik

Die Europäische Union besteht auf rechtsstaatlichen Grundsätzen.¹⁵⁹ Auch in der Wissenschaft gilt der Begriff der Rechtsgemeinschaft als gesetzt.¹⁶⁰ In diesem Sinne handelt es sich bei den Instrumenten der europäischen Umweltpolitik um Rechtsnormen. Das europäische Umweltrecht hat sich seit Mitte der 80`er Jahre zu einem komplexen Regulierungsbereich der EU entwickelt. Das europäische Umweltrecht zielt auf den Schutz der Luft- und der Wasserqualität, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der biologischen Vielfalt, die Abfallentsorgung und Regulierung von umweltschädlichen Wirtschaftstätigkeiten und andere Themen ab. Dabei handelt es sich um Abhilfe-Maßnahmen bezüglich punktueller Umweltproblemen, um horizontale und in andere Politikbereiche integrierte Maßnahmen. Dazu zählen im Einzelnen Richtlinien und Beschlüsse:

- die Luftverschmutzung
- der Katastrophenschutz

¹⁵⁸ Zu dieser 3. Beitrittsgeneration zählen Estland, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Tschechien, Zypern, Bulgarien und Rumänien.

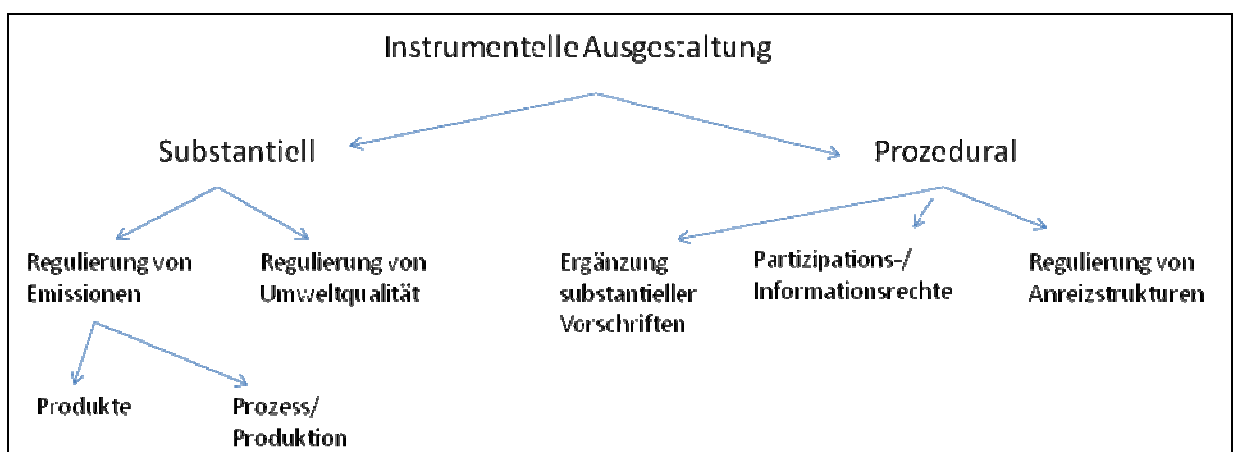
¹⁵⁹ Vgl. hierzu die Selbstdarstellung der EU, http://europa.eu/abc/treaties/index_de.htm, gelesen am 10.06.2010, um 12:30 Uhr

¹⁶⁰ Vgl. hierzu den Beitrag von Franz C. Mayer, Europa als Rechtsgemeinschaft, In: Gunnar Folke Schuppert/ Ingolf Pernice/ Ulrich Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 429-487 (§14)

- die Zusammenarbeit mit Drittländern
- allgemeine Bestimmungen
- der Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt
- die Lärmbelästigung
- der Schutz des Bodens
- die nachhaltige Entwicklung
- die Bekämpfung des Klimawandels
- die Abfallentsorgung
- der Gewässerschutz
- die Abfallpolitik.

Die Instrumente der EU Umweltpolitik in diesen Bereichen, lassen sich hinsichtlich der zur Anwendung gebrachten Steuerungslogik zwischen substantiellen und prozeduralen Instrumenten unterscheiden. Die substantiellen Instrumente kennzeichnen sich durch konkrete inhaltliche Vorgaben, z.B. von Grenzwerten der Emission, bzw. Emissionsstandards. Die prozedural ausgerichteten Instrumente funktionieren dagegen durch die Definition von Verfahrensregeln ohne konkrete Vorgaben für die inhaltlichen Verfahrensergebnisse. Idealer Weise kommen sie im Rahmen substantieller Maßnahmen zum Tragen, indem durch sie z.B. die einzelnen Aspekte von Genehmigungsverfahren reguliert werden (Vgl. Knill 2003: S. 68).

Abb. 5, Wichtige Formen der Instrumentellen Ausgestaltung europäischer Umweltpolitik



Quelle: Knill 2003: S. 68

Diese differenzierte Zusammenschau der Instrumente europäischer Umweltpolitik demonstriert die Komplexität des Politikfeldes. Um den Blick für die vorliegende Untersuchung hier weiter zuzuspitzen, wird im folgenden Abschnitt kurz die Differenzierung zwischen klassischen und „neueren“ Instrumenten der europäischen UP herausgearbeitet, um im anschließenden Abschnitt (4.4) einige Überlegungen zu der Frage anzustellen, wie sich Governance-Effekte in der Entwicklung europäischen Umweltpolitik darstellen. In dem, das Kapitel abschließenden, Abschnitt (4.5) soll dann ein wichtiges Instrument der neueren europäischen Umweltpolitik, die Umweltverträglichkeitsprüfung, näher beleuchtet werden.

4.3.1 klassische und „neuere“ Instrumente europäischer Umweltpolitik

Die in den neunziger Jahren einsetzende, strategische Neuausrichtung der europäischen Umweltpolitik wird, anhand der von der EU in dieser Zeit verabschiedeten Instrumente, deutlich sichtbar. Damit ist die Tendenz gemeint, dass im europäischen Zusammenhang, immer stärker kontextorientierte Maßnahmen zum Einsatz kommen. Diese neueren Instrumente unterscheiden sich in ihrer Regulierungslogik von den klassischen, interventionistischen Instrumenten. Klassische und „neue“ Instrumente lassen sich entlang unterschiedlicher Merkmale voneinander abgrenzen (Heritier 2002; Knill/Lenschow 2000; Knill 2003: S.70).

Ein erstes wichtiges Merkmal neuerer Instrumente stellt der verfahrensbezogenen Regulierungsansatz dar. Wogegen klassische Maßnahmen substanzielle Ziele in Form von Emissionsgrenzen, bzw. Grenzwerten ausgewiesen haben, beschränken sich die in diesem Sinne neueren Maßnahmen auf die Festlegung von Verfahrensregeln. Mit dieser Strategie versucht die Kommission die Grundlage für eine maximale Anpassungsfähigkeit des Reglements an künftige Herausforderungen und Zielverschiebungen zu erreichen.

Als zweites markantes Merkmal kann auf die ausdrückliche Absicht neuerer Instrumente verwiesen werden, die rechtlichen und formalen Rahmenbedingungen auf der Implementationsebene zu verändern. Dadurch soll die Effektivität der Zielerreichung optimiert werden, indem beispielsweise nationale Barrieren für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Zielsetzungen aufgeweicht, bzw. beseitigt werden. Knill erkennt in dem Zusammenhang zwei zentrale Strategien. Zum einen sollen diese Ziele durch die „Mobilisie-

rung der Öffentlichkeit“ in Form der Stärkung von Beteiligungselementen (Informationsfreiheit, Verfahrenstransparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung etc.) erreicht werden. Zum anderen werden verstärkt Anreiz-Instrumente in Stellung gebracht, um so ein umweltbewusstes Verhalten zu fördern (z.B.: Öko-Label, Öko-Audit).¹⁶¹

Drittens kennzeichnen sich die neuen Instrumente durch die inhaltliche Beschränkung auf Zielvorgaben von Umweltschutzmaßnahmen. D.h. die inhaltliche Konkretisierung neuerer Instrumente erreicht bei weitem nicht das Maß an dezidierten substantiellen Vorgaben, wie sie in der Tradition klassischer Umweltschutzmaßnahmen üblich waren. Demnach legen neuere Instrumente eher Rahmenziele fest, als dass Mittel vorgegeben werden auf deren Grundlage die Zielvorgaben erreicht werden sollen. Knill bringt hier das Beispiel der Tochterrichtlinie¹⁶² zur Rahmenrichtlinie zur Luftreinhaltung (96/62/EG)¹⁶³. Mit den Tochterrichtlinien wurden Qualitätsstandards für einzelne Schadstoffe definiert, was im Gegensatz zu einer Regulierung der Schadstoffemission an der Emissionsquelle bedeutet, dass den Mitgliedsstaaten ein relativ großer Ermessensspielraum hinsichtlich der Maßnahmen zukommt, mit denen sie die Rahmenziele der Richtlinie (96/62/EG) erreichen wollen. Insofern die Beschränkung auf qualitative Zielvorgaben, für sich allein genommen, kein wirkliches Novum darstellt,¹⁶⁴ kennzeichnet sich das neuere europäische Umweltrecht durch eine weitere Eigenschaft, die in diesem Zusammenhang als viertes Merkmal konstatiert werden muss.

In diesem Sinne kann die Kombination von Rahmenvorgaben und kontextorientierten Verfahrensvorgaben, als viertes Merkmal der neueren europäischen Umweltschutzmaßnahmen verstanden werden. Diese Verfahrensvorgaben heben insbesondere darauf ab, durch die Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger und durch die Einführung von An-

¹⁶¹ z.B. seitens der Industrie und der für die Umsetzung zuständigen Behörden auf der nationalen Ebene

¹⁶² In der Zwischenzeit sind hier drei sog. Tochterrichtlinien zu nennen: 1. Tochterrichtlinie - Richtlinie 1999/30/EG des Rates über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft vom 22. April 1999, 2. Tochterrichtlinie - Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft vom 16. November 2000, 3. Tochterrichtlinie - Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft vom 12. Februar 2002. In Folge der neuen EU-Richtlinien wurde in allen Mitgliedsstaaten - und in Deutschland wegen der Regelung zur Zuständigkeit auch in den Ländern - eine völlige Neuausrichtung der Immissionsüberwachung und der Luftreinhalteplanung erforderlich.

¹⁶³ ABl. EG L 296 S. 55

¹⁶⁴ Im Bereich des Gewässerschutzes und der Luftreinhaltung wurden bereits Anfang der 80`er Jahre Maßnahmen mit Qualitätsstandards als Zielvorgaben verabschiedet worden. Die Erfahrungen mit dieser Strategie waren nicht besonders gut, insofern beobachtet werden konnte, dass die großen Handlungsspielräume der Mitgliedsstaaten zu mangelhaften Implementationserfolgen geführt haben.

reiz-Systemen die Implementation der Umweltschutzmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten zu verbessern. Die Verpflichtung zur Transparenz der öffentlichen Verwaltungsentscheidungen, soll in diesem Sinne einen „*Druck von unten*“ generiert werden, um die ordnungsgemäße Umsetzung in den Mitgliedsstaaten sicher zu stellen (Heritier et al. 1994; Knill 1995: S. 241; Knill 2003: ebd.).

Ein fünftes Merkmal der „neueren“ Umweltschutzmaßnahmen in der EU, kann in den, seit Anfang der 90`er Jahre zunehmend praktizierten Formen der Ko-Regulierung ausgemacht werden. Dabei handelt es sich um kooperative Regulierungsmuster, im Rahmen derer, substantielle Zielwerte (Emissionswerte) keine rechtliche Verbindlichkeit aufweisen. Ihre Einhaltung hängt von der Bereitschaft, beispielsweise der Industrie ab, freiwillige Vereinbarungen zu unterschreiben.

4.3.2 Das Konzept der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist ein unselbständiger Teil eines öffentlichen Verwaltungsverfahrens mit dem, unmittelbare und mittelbare Umweltwirkungen von Projekten festgestellt, beschrieben und bewertet werden soll. Die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung werden in einer Umweltverträglichkeitsstudie als ihr Produkt zusammen gefasst. Sie soll gemeinsam mit anderen Projektunterlagen die Entscheidungsgrundlage des übergeordneten Genehmigungsverfahrens darstellen, dessen unselbstständiger Teil sie ist. Die UVP ist als eine Maßnahme der präventiven Gefahrenabwehr zu bezeichnen, die im Prozess der Herstellung bindender Entscheidungen als entscheidungsunterstützendes Instrument zum Tragen kommen soll. Beck und Fisch sprechen von interdisziplinärem Methodenwissen, dass in Ergänzung klassischer rechtsförmiger Verfahren Entscheidungsvorbereitern und Entscheidungsträgern helfen soll, sowohl die Qualität als auch die Akzeptanz von administrativen Entscheidungsprozessen und deren Ergebnissen im Blick zu haben. *„Dies sollte in der Folge auch zu mehr Wirksamkeit von Entscheidungen beitragen. Die Verfahren können so den Verlauf und das Ergebnis von Entscheidungsprozessen positiv beeinflussen.“*¹⁶⁵ Die Verwendung entscheidungsunterstützender Systeme im Kontext umweltrelevanter

¹⁶⁵ Beck, Dieter/ Fisch, Rudolf, Entscheidungsunterstützende Verfahren für politisch-administrative Aufgaben, Speyerer Forschungsberichte 235, Speyer 2005, S. 3

Genehmigungsverfahren hat dabei zwei Wirkungsebenen im Blickfeld. Zum einen soll die Verbesserung der Verfahrensweise hinsichtlich der unmittelbaren Verfahrenswirkungen auf die betroffene natürliche Umwelt durch die Vermeidung antizipierbarer Umweltbelastungen eines Projektvorhabens erreicht werden und zum anderen will man eine Steigerung der politischen Wirksamkeit durch eine verbesserte Akzeptanz der getroffenen Entscheidung bei den beteiligten Akteuren erreichen, die sich sowohl aus der verlangten Verfahrenstransparenz, als auch aus der ganzheitlichen Orientierung bei den zur Berücksichtigung festgelegten Umweltmedien ergeben soll.¹⁶⁶

Ein wesentlicher politischer Aspekt des Instrumentes zielt auf formale Einbindung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in öffentliche Verwaltungsverfahren ab, die die Genehmigung umweltrelevanter Projekte zum Gegenstand haben. Eine Stakeholder-analytische Betrachtung der Akteurskonstellationen in konkreten Projektzusammenhängen macht bereits bei einer groben Auflösung erwartungsgemäßer Interessensverteilungen zwischen

- a) der Gruppe wirtschaftlich motivierter Antragsteller, welche Erlaubnisse zur Durchführung umweltrelevanter Projekte beantragen,
- b) Gruppen der von den Auswirkungen dieser Projekte betroffenen Personen, sowie
- c) der Gruppe von Aufgabenträgern in den öffentlichen Verwaltungsgliederungen, die jeweils für die Genehmigungserteilung dieser Projekte zuständig sind,

wird deutlich, dass die Entscheidungsträger der öffentlichen Verwaltung in einem interessendivergenten Spannungsfeld zwischen Interessenspositionen der Antragssteller und den Interessenspositionen von unmittelbar betroffenen Bürgerinnen und Bürger entscheiden müssen. Dieses Spannungsfeld verstärkt sich erwartungsgemäß in Zeiten wirtschaftlicher Krisen, massiv. Die frühzeitige Einbindung einer interessierten Öffentlichkeit soll die Akzeptanz umweltrelevanter Entscheidungen in der Bevölkerung steigern und gleichzeitig durch die Verfahrensnormierung zugunsten des Partizipationsrechts einen demokratischen Mehrwert in der öffentlichen Verwaltungspraxis der Mitgliedsstaaten für die Bürgerinnen und Bürger erzielen.

¹⁶⁶ Boden, Luft, Wasser, Mensch, etc.

Ausgangspunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Erfassung der sozio- ökologischen Ausgangssituation am Projektstandort. Darauf aufbauend sollen die allgemeinen Umweltwirkungen (idealer Weise) sowohl im „*Betriebsfall*“ (also im Fall der realisierten Planung) als auch bei der „*Bauerstellung*“ (also während der Erstellung des geplanten Vorhabens) prognostiziert werden. Darin schlägt sich ein weiterer interessanter aber nicht ganz unproblematischer Aspekt der UVP- Konzeption nieder. Denn intermediäre Ansatz, die die ganzheitliche Bewertung zu erwartender Umweltwirkungen eines zur Genehmigung beantragten Projektes zum Ziel haben, implizieren auch Einbußen in der wissenschaftlichen Belastbarkeit der Erkenntnisse, die als Entscheidungsgrundlagen in den projektbezogenen Verwaltungsverfahren dienen sollen. Anders als medienbezogene Ansätze der Regulierung, die als Entscheidungsgrundlage, einen naturwissenschaftlich (unproblematisch) messbaren Grenzwert bestimmen können, muss die integrierte Sichtweise, neben der Feststellung und Bewertung der einzelnen Auswirkungen auf die einzelnen natürlichen Umweltmedien, auch die Wechselwirkungen zwischen den festgestellten Auswirkungen mit einbeziehen. Diese Zielsetzung stellt hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der zur Anwendung gebrachten naturwissenschaftlichen Methoden. Denn anthropogene Umweltwirkungen entstehen bereits selbst häufig aus wechselseitig wirksamen Beziehungen zwischen physikalischen-, chemischen- und biologischen Gesetzmäßigkeiten die zum Teil in mikroskopischen- und nanoskopischen Prozessen zum Tragen kommen, so dass sich deren Messung selbst schon kompliziert darstellt. Eine belastbare Erfassung der Wechselbeziehungen zwischen solchen Prozessen stellt sich methodisch problematisch dar, bzw. ist in jedem Einzelfall mit einem enormen Aufwand verbunden. Ein auf diese Weise maximal formulierter Anspruch an die Qualität einer Umweltverträglichkeitsprüfung, bezweckt eine maximale Berücksichtigung der Umweltbelange im Genehmigungsverfahren. Sie birgt allerdings auch die Gefahr in sich, das genaue Gegenteil zu erreichen, insofern sich durch die gesteigerte Komplexität der Untersuchung selbst, neue Ermessensspielräume hinsichtlich der Bewertung der Untersuchungsqualität und des Untersuchungsumfangs einer Umweltverträglichkeitsprüfung (im Sinne eines Verfahrensinputs), als angemessen oder nicht angemessen ergeben, die für außen stehende schwieriger zu erkennen sind, als die Einhaltung oder Missachtung eines gesetzlich festgelegten Grenzwertes im Rahmen eines öffentlichen Genehmigungsverfahrens. Kritiker der allgemeinen UVP- Praxis interpretieren die Regelung deshalb häufig als Alibiverfahren, dessen Abkürzung auch für „Unheimlich Viel Papier“ stehen könnte.

Betrachtet man die UVP Konzeption hinsichtlich der Genese ihrer formalen Verankerungen in die administrative Praxis moderner Staaten, dann ist es vor dem Hintergrund aktueller umweltpolitischer Diskussion interessant festzustellen, dass die erste verbindliche Verrechtlichung der UVP Konzeption im Jahr 1969 in den USA im Rahmen des „National Environmental Policy Act“¹⁶⁷ vorgenommen wurde. Das Rechtsinstrument richtete sich an die Bundesbehörden der USA, die damit aufgefordert wurden im Entscheidungsprozess größerer Maßnahmen eine Umweltverträglichkeitsstudie anzufertigen und zu berücksichtigen.¹⁶⁸ In der Europäischen Union wurde das Konzept mit der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) verabschiedet und an die Mitgliedsstaaten, zur verbindlichen Umsetzung in nationales Recht adressiert.

Als Erwägungsgrund wurde im einleitenden Text der Richtlinie u.a. fest gestellt, dass die Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz aus den Jahren 1973, 1977 und 1983

*„... bei allen technischen Planungs- und Entscheidungsprozessen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden müssen. Zu diesem Zweck wurde die Einführung von Verfahren zur Abschätzung dieser Auswirkungen vorgesehen.“*¹⁶⁹

Um negative Beeinträchtigungen für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes durch die unterschiedlichen Rechtslagen zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen zu vermeiden, wurde mit dem Erlass der Richtlinie explizit eine Angleichung der Rechtsvorschriften gem. Art. 100 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beabsichtigt, um so ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu vermei-

¹⁶⁷ Das Gesetz mit der Bezeichnung „National Environmental Policy Act“ aus dem Jahr 1969, wurde mit dem Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, im Januar 1970 verabschiedet, und gilt in Ergänzung mit den Gesetzen: Pub. L. 94-52, vom 3. Juli 1975, dem Gesetz: Pub. L. 94-83, vom 9. August 1975, und dem Gesetz: Pub. L. 97-258, § 4(b), vom 13. September 1982. Dort wurde festgeschrieben, dass für alle größeren Maßnahmen der Bundesbehörden ein „Environment Impact Statement“ (EIS) angefertigt und in den Entscheidungsprozess eingebunden werden soll. Quelle: <http://www.usinfo.org/enus/government/branches/nepaeqia.htm>, gelesen am 25.01.2009, 11:16 Uhr

¹⁶⁸ In der Bundesrepublik gab es auch schon eine frühzeitige Initiative des BIM in den 60`er Jahren, die aber aus unterschiedlichen Gründen auch schnell wieder zum Erliegen gekommen ist.

¹⁶⁹ UVP-Richtlinie 85/337/EWG

den.¹⁷⁰ Insofern weiter die Erfordernis erkannt wurde eines der Ziele im Bereich des Umweltschutzes zur Verbesserung der Lebensqualität zu verwirklichen und die hierfür erforderliche Befugnis sich nicht aus dem Vertrag ergibt, stützt sich die Richtlinie auf den Artikel 235 der Schlussbestimmungen des Vertrages (6. Teil) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.¹⁷¹

Um an diesen Sachverhalt anzuknüpfen, fokussiert die vorliegende Untersuchung exemplarisch die EU Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten privaten und öffentlichen Projekten (85/337/EWG)¹⁷². Das Konzept der Umweltverträglichkeitsprüfung entstand Ende der 60`er Jahre als Reaktion auf eine zunehmend kritischer werdende Öffentlichkeit gegenüber den Umweltwirkungen technologischer Entwicklungen. Unter dem Eindruck wachsender Skepsis hinsichtlich der Effektivität traditioneller Entscheidungsverfahren im Bereich des öffentlichen Umweltschutzes wurde die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) als ein Instrument zur Vorbereitung von Genehmigungsentscheidungen für umweltrelevante Vorhaben eingeführt.

Die Regulierungsphilosophie der UVP folgt einem *präventiven Ansatz*. In Form eines geordneten Verwaltungsverfahrens soll die UVP potentielle Auswirkungen des geprüften Vorhabens auf die Umwelt antizipieren, um solche negativen Folgen im Vorfeld zu vermeiden, bzw. optimal abzumildern und alternative Lösungswege aufzuzeigen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die UVP- Pflicht zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Genehmigungsverfahren festgestellt, und das Prüfverfahren eingeleitet werden. Außer der präventiven Orientierung des Instrumentes zeichnet sich das UVP- Konzept auch durch eine *integrierte Betrachtungsweise* aus, die darauf abzielt, nicht eine bestimmte Umweltwirkung, bzw. ein bestimmtes Umweltmedium isoliert zu fokussieren, sondern vielmehr den Blick auf einen integrierten, medienübergreifenden Wirkungsraum des Vorhabens zu richten, so dass die Umweltwirkungen des Vorhabens insgesamt bilanziert und in der UVP- Studie zusammengefasst werden können. Neben diesen beiden eher funktionalen Charakteristika der UVP sind zwei weitere Prinzipien für das Konzept be-

¹⁷⁰ ebd.

¹⁷¹ Vergl. Vertragstext Art. 235 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Quelle: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0310_x777x.pdf

¹⁷² Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), (ABl. EG Nr. L 175/40) geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 03. März 1997, ABl. EG Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003, ABl. EG Nr. L 156/17.

zeichnend. Dabei handelt es sich um das Prinzip der *Partizipation* und das der *Transparenz*, also um eher politische Aspekte des Verwaltungsverfahrens die zum einen für eine angemessene Einbindung einer betroffenen Öffentlichkeit sorgen sollen und zum anderen durch die freie Verfügbarkeit relevanter Informationen, den beteiligten Akteuren einschließlich einer kritischen Öffentlichkeit die Transparenz des Verwaltungsverfahrens gewährleisten soll. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie sollen die Auswirkungen eines Projektvorhabens auf die unterschiedlichen Umweltmedien (Luft, Boden, Wasser, Mensch, Kultur, etc.) evaluiert werden, sowie deren wechselseitigen Auswirkungen untereinander festgestellt werden sollen.

Zu diesem Zweck müssen durch die Moderation der federführenden Stelle die Stellungnahmen der jeweils verantwortlichen Behörden zusammengeführt und analysiert werden, so dass anschließend die im Ergebnis entstehenden Umweltverträglichkeitsstudie eine konstitutive Grundlage für die Antragsbescheidung darstellt. In diesem Sinne handelt es sich bei der Umweltverträglichkeitsprüfung um ein Instrument der Entscheidungsunterstützung in öffentlich administrativen Genehmigungsverfahren. Diese Zielsetzung findet sich in der Richtlinienstruktur wieder. Die gewählte Regulierungslogik wird in 13 Artikeln dargestellt.

Artikel 2 der UVP Norm stellt den Mitgliedsstaaten in Abs. 2 frei, die Umweltverträglichkeitsprüfung auch im Rahmen bereits bestehender Genehmigungs- und Prüfverfahren durchzuführen und wenn diese nicht existieren andere Verfahren einzuführen um den Zweck der Richtlinie zu erfüllen. Art. 2 (Abs.2) räumt darüber hinaus den Mitgliedsstaaten das Recht ein, in Ausnahmefällen einzelne Projekte ganz oder teilweise von der Prüfpflicht zu befreien. In diesen Fällen werden die Mitgliedsstaaten allerdings dazu angehalten, zu prüfen ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist, bzw. der betroffenen Öffentlichkeit die im Rahmen dieser alternativen Prüfung gewonnenen Umweltinformationen, die Informationen betreffend der Ausnahme und die Gründe für diese Ausnahme zugänglich zu machen. Hier wird deutlich, welches Gewicht dem Aspekt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Gesamtkonzept der Richtlinie zukommt.

Art. 3 der Richtlinie definiert die Schutzgüter der Rechtsnorm:

„ *Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und*

*bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls
gemäß den Artikeln 4 bis 11 die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen
eines Projekts auf folgende Faktoren:*

- Mensch, Fauna und Flora,*
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,*
- Sachgüter und kulturelles Erbe,*
- die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten, dem zweiten und dem dritten Gedankenstrich genannten Faktoren.*¹⁷³

Im Art. 4 der Richtlinie werden Art und Umfang der prüfpflichtigen Projekte über die Anhänge I-III festgeschrieben, die jeweils greifenden Prüfkriterien und der Umfang der jeweiligen Prüfungen definiert. Darüber hinaus werden in dem Art. konkrete Vorgaben bezüglich Art und Umfang der vom Projektträger zu liefernden Angaben gemacht. Im Art. 6 der Richtlinie wird den Mitgliedsstaaten vorgeschrieben, dass die in ihren Aufgabenbereich betroffenen Behörden, sowie die Öffentlichkeit über das Vorhaben informiert werden und Gelegenheit bekommen sollen, im Rahmen einer Anhörung zu dem Projekt Stellung zu beziehen. Den Mitgliedsstaaten wird diesbezüglich freigegeben, wie und wo sie der Öffentlichkeit die Gelegenheit geben die Projektunterlagen einzusehen, allerdings wird die Art der bereitzustellenden Informationen näher eingegrenzt. Art. 6 regelt die Vorgehensweise für den Fall einer grenzüberschreitenden UVP. In Art. 8 wird dann festgestellt, dass die, mit dem Verfahren gewonnenen, Angaben im Rahmen zugrundeliegenden Genehmigungsentscheidung berücksichtigt werden sollen. Wie dies geschehen soll wird dort allerdings nicht konkretisiert. Art 9 schreibt vor, dass die Genehmigungsbehörde nach der ergangenen Entscheidung der betroffenen Öffentlichkeit den Inhalt der Entscheidung und die ggf. mit der Entscheidung verbundenen Bedingungen, sowie die Gründe und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht mitzuteilen (wenn das nationale UVPG dies vorsieht). In dem Art. 10 wird darauf verwiesen, dass die Datenschutzgesetze des jeweiligen Staates von den Bestimmungen der UVP-Richtlinie unberührt bleiben. Im Rahmen von grenzüberschreitenden Verfahren, gelten die gesetzlichen Regelungen des Staates, in dem das Projekt realisiert werden soll. Mit Art. 11 wird festgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten mit der Kommission darüber im Gespräch bleiben,

¹⁷³ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG); ABl. EG Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003, ABl. EG Nr. L 156/17, Seite 2

welche Erfahrungen aus der Umsetzungspraxis gewonnen wurden. Darüber hinaus werden die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, die Kommission über untergesetzliche Konkretisierungen der nationalen Übersetzung der Richtlinie hinsichtlich den von den einzelnen Mitgliedsstaaten festgelegten Kriterien und/oder Schwellenwerte bzw. der Arten der betroffenen Projekte die gem. UVP-RL einer UVP-Pflicht unterliegen, zu unterrichten. Art 13 stellt den Mitgliedsstaaten frei, strengere Regelungen hinsichtlich der Anwendungsbereiche und Verfahren der UVP festzulegen.

4.4 Ausgewählte Vergleichsaspekte der UVP-Praxisbedingungen

In Anlehnung an Bechmann und Steitz werden für eine vergleichende Zusammenschau der UVP-Praxisbedingungen hier fünf Aspekte ausgewählt, die sich auf wichtige Voraussetzungen für eine langfristig zielführende Umsetzung der Richtlinie beziehen. Dabei handelt es sich um Fragen:

- a) mit welcher Reichweite/Verbindlichkeit das nationale UVP-Recht, die UVP-Ergebnisse im finalen Prozess der Entscheidungsfindung des zugrundeliegenden Antrags- bzw. Genehmigungsverfahren verankert,
- b) ob es im Zuge der UVP-Implementation zur Schaffung von Institutionen gekommen ist, die sich exklusiv mit der Durchführung und Fortentwicklung des Instrumentariums befassen,
- c) ob Maßnahmen eingeleitet wurden, die auf die Pflege und Fortentwicklung eines einheitlichen Wissens- und Methodenkanons für die nationale UVP-Praxis abzielen,
- d) ob und in welcher Weise die Vorgaben der Richtlinie für die Beteiligung der Öffentlichkeit verankert wurde und welche Wirkung für die angestrebte Legitimitätsbeschaffung durch die Verfahrensbeteiligung damit erzielt werden und
- e) Ob und in welcher Weise eine Überwachung der Durchführungswirkungen der Vorhaben nach einer abgewickelten UVP vorgenommen wird und ob ein angemessenes Qualitätssicherungssystem etabliert wurde, mit dem die Einhaltung der (mit einer Genehmigung formulierten) Vorgaben für ein Projekt sichergestellt werden können.

Im Rahmen einer vergleichenden Zusammenschau, der hier im Folgenden betrachteten UVP-Praxis in zwei Mitgliedsstaaten der EU werden diese Kriterien eines groben Vergleichs dienlich gemacht. Dabei wird für jedes der fünf Kriterien eine Bewertung von 0 oder 1 vorgenommen. Im Fall einer positiven Bewertung der einzelnen Kriterien wird eine 1 zugeordnet und im Fall einer negativen Bewertung wird eine 0 zugeordnet. In der anschließenden Zusammenschau werden die Werte für jedes Länderbeispiel durch fünf dividiert und ergeben so einen groben Implementationsindikator der einen Wert zwischen 0-1 einnehmen kann. Im Falle eines Ergebniswertes von 0 muss von einer absolut nicht gelungenen Implementation unter Berücksichtigung der gemeinwohlorientierten Zielsetzung des Instrumentes ausgegangen werden. Im Fall einer 1 kann von einer optimalen Implementation unter Berücksichtigung der Zielsetzung gesprochen werden. Für alle Werte die kleiner als 0,5 betragen muss von einer tendenziell nicht erfolgreichen Implementation gesprochen werden und im Falle eines Wertes der 0,5 bzw. größer als 0,5 ist, aber kleiner als 1, kann von einer tendenziell erfolgreichen Implementation gesprochen werden.

Dabei ist hervorzuheben, dass nicht die Maßgaben der Richtlinie den Bezugsrahmen für die Einzelbewertungen darstellt sondern ein idealtypischer Maximalanspruch der UVP-Konzeption hinter der bisherigen europäischen Gesetzesvariante, dem z.B. die US amerikanische Version (NEPA) schon viel gerechter wird.

4.5 Zusammenfassung

Die Betrachtung der europäischen Umweltpolitik, von ihren Anfängen bis in die Gegenwart, weist deutliche Veränderungen hinsichtlich der angewandten Regulierungslogik auf. Obwohl der umweltrechtliche Bestand der Gemeinschaft ein breites Spektrum unterschiedlicher Ansätze bereithält, zeigt sich ein Wandel der Steuerungsmuster, den Knill mit den Stichworten: „*Kostenorientierung*“ statt „*Technologieorientierung*“, „*Kontextsteuerung*“ statt „*hierarchischer Intervention*“, so wie die Schaffung neuer Instrumente charakterisiert (Knill: ebd.). Vor diesem Hintergrund wirft Knill die Frage auf, welche Auswirkungen die beobachteten Trends auf die Steuerungswirkung europäischer Umweltpolitik haben. In diesem Sinne entspricht diese Frage auch dem Erkenntnisinteresse

der vorliegenden Arbeit. Die konstatierbaren Veränderungen im Bereich der europäischen Umweltpolitik entsprechen der Governance-Konzeption der Europäischen Union (Weißbuch), die sich auch in anderen Politikfeldern bemerkbar gemacht haben (vgl. 2.1). Die formal feststellbaren Veränderungen reichen ihm allerdings nicht für eine abschließende Einschätzung der Auswirkungen hierzu aus, so dass er anmerkt,

„Nimmt man die politischen Stellungnahmen und Ankündigungen der EU-Kommission zum Ausgangspunkt, wie sie etwa im fünften und sechsten Aktionsprogramm oder dem 2001 veröffentlichten Weißbuch zur „Governance für die Europäische Union“ (Kommission 2001) zu finden sind, so drängt sich der Eindruck eines fundamentalen Wandels umweltpolitischer Steuerung in der europäischen Umweltpolitik auf. Betrachtet man allerdings den Anteil „neuer Instrumente“ in der EU-Umweltpolitik, so wird dieses Bild deutlich relativiert.“ (ebd.).

In Anlehnung an Hey (Hey 2000: S. 85) stellt Knill weiter fest, dass sich in quantitativer Hinsicht, keine grundsätzliche Kehrtwende feststellen lässt, insofern Standards und technische Normen für Produkte in der EU Umweltpolitik eine starke Rolle spielen, sowie „Ko-Regulierung“ und private „Selbstregulierung“ im Verhältnis zu den klassischen Umweltschutzmaßnahmen immer noch eine marginale Rolle spielen (Knill 2003: S. 71).

Wie Darstellung der Entwicklung europäischer UP, ihrer Ziele und Instrumente gezeigt hat, spielen eine Vielzahl von Gründen für die konkrete Ausgestaltung europäischer Umweltpolitik eine wichtige Rolle. Die Vielzahl der zu berücksichtigenden Interessen, die Vielzahl der unterschiedlichen politisch-administrativen Strukturen, sowie die eine sichtbare Einwirkung wirtschaftlicher Ziele determinieren das Feld der umweltpolitischen Aktivitäten in der Europäischen Union. Diese Tatsachen wirken sich auch auf das Politikfeld in den Mitgliedsstaaten aus, wo die UP konkret zum Tragen kommen muss.

Aus einer deutschen Perspektive kann festgestellt werden, dass die supranationale Verankerung in den ersten Jahren der Politikfeldentwicklung noch als eine positive Strategie zur Realisierung der zugrundeliegenden Zielsetzungen aufzufassen, muss mittlerweile festgestellt werden, dass sie notwendige Veränderung steuerungspolitischer Natur oder auch inhaltlicher Präzisierung nun eher erschweren oder gar verhindern. Ein gutes Beispiel dafür sind die Vorgaben des Art. 176 EGV, die es den Mitgliedstaaten nur erlauben

die Umweltschutzmaßgaben der Union zu übersteigen, wenn dadurch die Gemeinschaftsziele (Binnenmarkt etc.) gefährdet werden. Für die Durchsetzung notwendiger Umweltschutzregularien in anderen Mitgliedsstaaten der EU kann festgestellt werden, dass die nötige Durchschlagskraft der europäischen Rechtsnormen nicht ausreicht. Das Unvermögen zur interventionistischen Regulierung verstärkt sich mit dem größer werdenden Kreis der Player auf der europäischen Ebene. Die Ermessensspielräume der Mitgliedsstaaten im Rahmen der untergesetzlichen Konkretisierung der europäischen Rechtsnormen verwässert die Bedeutung der europäischen Umweltpolitik.

Die Ergebnisse der „*new modes of governance*“ werden im Folgenden Kap. Am Beispiel der UVP-RL betrachtet um präzisere Einblicke in die konkreten Wirkungsweisen der neuer Formen der Handlungskoordination im Politikfeld zu gewinnen.

5. Die Implementation der UVP-RL

Im Folgenden steht die Umsetzungsdimension der UVP-RL (85/337/EWG) im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Für die Beschreibung und Analyse der gegenwärtigen Umsetzungspraxis des Instrumentes, stützt sich die vorliegende Arbeit auf unterschiedliche empirische Datenquellen. Den Kern der Fallstudie bildet die momentan umfangreichste empirische Studie zur UVP-Praxis im deutschsprachigen Raum. Auf der Grundlage dieser, vom Umweltbundesamt geförderten Evaluationsstudie, mit dem Titel *„Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen“* (im Folgenden: sofia-Studie), soll die Verfahrenspraxis der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland betrachtet und analysiert werden. Die Untersuchung wurde von der Sonderforschungsgruppe sofia erarbeitet, die sich aus Wissenschaftlern der Universität Kassel, der Georg August-Universität Göttingen und der Hochschule Darmstadt zusammensetzt.¹⁷⁴ Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden die Ergebnisse der empirischen Datenerhebung zu den einzelnen Stationen des UVP-Verfahrens aufgegriffen um die UVP-Praxis in der BRD zu rekonstruieren. Die Befunde der sofia-Studie, sowie die Einschätzungen von Praxis-Experten, die im Rahmen anderer Forschungsvorhaben¹⁷⁵ erhoben wurden, bilden die empirische Basis der vorliegenden Beschreibung und Analyse. Die auf diese Weise konstruierten Einschätzungen werden durch Erkenntnisse aus Experten-Interviews flankiert, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführt wurden.¹⁷⁶ In einem zweiten Arbeitsschritt verlagert sich die Aufmerksamkeit der Untersuchung auf die Umsetzung der Richtlinie in einem weiteren Mitgliedsstaat der EU. Dabei kann es sich aus Gründen der Machbarkeit nicht um eine gleichberechtigte Länderstudie handeln, die so aufgebaut ist, dass ihre Ergebnisse einem systematischen Vergleich mit den Erkenntnissen aus dem Länderbeispiel der BRD unterzogen werden kön-

¹⁷⁴ Sofia- Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, Darmstadt/Göttingen/Kassel 2008

¹⁷⁵ Hier ist vor allem das DFG-Forschungsprojekt der Forschungsgruppe SVP (Systemanalyse für Verwaltung und Politik) des RISP (Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V.) an der Universität Duisburg Essen zu nennen, das unter dem Titel: Bürokratisierung durch Europäisierung, die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland, in dem Zeitraum von 1999-2003 durchgeführt wurde. Darüber hinaus wurden Interviewprotokolle aus der eigenen Diplomforschungsarbeit aus dem Jahr 2004 verwendet.

¹⁷⁶ Insgesamt wurden 7 Experten in fünf Institutionen auf allen Ebenen der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung interviewt (vgl. Anhang I Tabelle der Experteninterviews), sowie mit einer Reihe von Telefongesprächen eine Vielzahl von Einzelfragen geklärt wurden.

nen. Es wird vielmehr ein impliziter Vergleich hinsichtlich auffallender Konvergenzen und Divergenzen der Implementationsbedingungen des Instrumentes entwickelt, der sich in seiner vergleichenden Methode auf die Figur des „*most dissimilar cases*“-Designs stützt. Vor diesem Hintergrund soll dann in einem dritten Arbeitsschritt ein kurzer Ausblick auf die Implementationspraxis der UVP-Richtlinie im europäischen Verwaltungsraum geworfen werden. Dabei stützt sich die Arbeit auf die jüngsten Evaluationsergebnisse der EU, die in regelmäßigen Abständen die Umsetzungspraxis des Instrumentes evaluiert und bewertet. Abschließend wird in einem vierten Arbeitsschritt dann eine zusammenfassende Analyse unter Berücksichtigung des vorliegenden Erkenntnisinteresses vorgenommen werden.

5.1 UVP in der Bundesrepublik Deutschland

5.1.1 Entwicklungslinien der UVP in Deutschland und NRW

Die Anfänge der UVP lassen sich in der BRD bis in die 70`er Jahre des letzten Jahrhunderts zurückverfolgen. Nach der Einführung der UVP in das amerikanische Umweltrecht, mit der Verabschiedung des National Environment Policy Act (NEPA) im Jahr 1970, erregte das Instrument auch in Deutschland ein gewisses Interesse. Das Instrument wurde als eine moderne Technik der präventiven Abwägung erwarteter Umweltwirkungen betrachtet, was kurze Zeit später auch zu einer Initiative aus dem Bundesinnenministerium für ein UVP-Gesetz in der BRD führte. Fachliche Fragen der inhaltlichen Ausgestaltung von UVP Verfahren für ihre operative Umsetzung im Kontext der deutschen Verwaltungspraxis standen zu diesem Zeitpunkt noch im Hintergrund. Dieser erste Anlauf zur Einführung der UVP in Deutschland endete dann aber bereits Mitte der 70`er Jahre mit einer weitgehenden politischen Blockade (Cupei 1986). Insofern die UVP dennoch als ein sinnvolles Instrument für die öffentliche Umweltverwaltung gehandelt wurde, war das Thema damit nicht abschließend vom Tisch. In der Folgezeit zwischen 1975 und 1990 wurden unterschiedliche Experimente zur Anwendung der UVP, insbesondere im Bereich der Straßenplanung durchgeführt. In dieser Zeit wurden verschiedene Arbeitsinstrumente, Konzepte für Umweltverträglichkeitsstudien und UVP-Leitfäden entwickelt (Runge 1998). Mit dem Erlass des UVP-G endete diese Phase der Entwicklung eines praktikablen Instrumentariums für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfungen. Mit der Verabschiedung des UVP-G ging das Thema der UVP aus dem Arbeitsbe-

reich der Fachgutachter in die Zuständigkeit der Zulassungsbehörden über (Bechmann/Steitz 2007: S.5). Mit dieser Entwicklung richtete sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf die Frage der Integration von Umweltverträglichkeitsprüfungen in die Praxis der öffentlichen Verwaltungsverfahren. Die Frage der operativen Ausgestaltung des Instruments rückte damit zunehmend in den Hintergrund. Die Intensive Auseinandersetzung mit der Integration der UVP in einschlägige Zulassungsverfahren führte 1995 zu dem, um 5 Jahre verspäteten, Erlass der Verwaltungsverfahrensvorschrift zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV). Mehrere Bundesländer, sowie das Bundesverkehrsministerium setzten UVP-Leitfäden auf, um die UVP-Praxis ansatzweise zu standardisieren. Durch diese Entwicklungen veränderte sich die Rolle der Fachgutachter, von der treibenden Kraft in der Entwicklung der UVP-Praxis zu der eines Dienstleisters für Antragsteller von UVP-pflichtigen Projekten, sowie für die zuständigen Behörden. Ab Mitte der 90`er Jahre etablierte sich die UVP dann als ein unselbstständiger Teil öffentlicher Verwaltungsverfahren in unterschiedlichen Kontexten. Im Laufe der Zeit nahmen die berücksichtigten Aspekte und die Datenmengen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen stark zu, was auf das gesamtgesellschaftliche Wissens- und Datenwachstum zurückzuführen ist (ebd.). Die zunehmende Inanspruchnahme Geografischer Informationssystem (GIS)¹⁷⁷ in der allgemeinen Raum und Umweltplanung, sowie in den Umweltverträglichkeitsprüfungen verweist auf diese Tendenz.¹⁷⁸ Mit der Novellierung des UVP-G in den Jahren 2001 und 2005 wurde eine umfassende Änderung des Gesetzes vorgenommen, die sich auch massiv auf die UVP-Praxis ausgewirkt hat. Bechmann charakterisiert diese Veränderung als eine Art Modernisierung, die im Kontext der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung zu sehen ist und aus der sich, flankierend zu dem bestehenden UVP-Praxisdefizit, einen gewissen Sachzwang zur Veränderung der UVP-Praxis ergibt. Dabei schlägt auch die Tatsache zu Buche, das die zunehmende Komplexität der UVP-Verfahrensinhalte mit den herkömmlichen Mitteln der UVP-Praxis nicht mehr beherrschbar zu sein scheinen (Bechmann 2003). Aus diesem Grund steht im vorliegenden Zusammenhang die Frage im Mittelpunkt, welche Effekte das Instrument der UVP als unselbstständiger Teil der Verwaltungsverfahren in der Praxis der deutschen Umweltverwaltung auslöst und welche Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung des Instrumentes

¹⁷⁷ Siehe hierzu die EU Inspire-Richtlinie, die zum Ziel hat einheitliche Datenformate für die Bereitstellung von Geoinformationsdaten zu etablieren.

¹⁷⁸ Wende, Wolfgang, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden 2002

von Bedeutung sind. Auf diese Weise sollen die Probleme der UVP-Verfahrenspraxis sichtbar gemacht und in der abschließenden Zusammenfassung benannt werden. Im nächsten Arbeitsschritt sollen zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen der deutschen UVP-Praxis beschrieben werden.

5.1.2 Die Umweltverwaltung der BRD

Die Umweltverwaltung der Bundesrepublik Deutschland verrichtet ihren Arbeitsauftrag unter den Bedingungen des föderalen Bundesstaates. Der formale Rahmen der deutschen Umweltpolitik, ist durch die legislativen und exekutiven Kompetenzen des Bundes und der deutschen Länder eingegrenzt. Die Kompetenzen verteilen sich in der deutschen Tradition des kooperativen Föderalismus zwischen der Bundesebene und der der Länder (Pamme 2003: S. 194). Die Gesetzgebungskompetenz liegt vornehmlich beim Bund. Bei den Ländern liegt in erster Linie die Verantwortung für die Durchsetzung des Umweltrechts. Auf der Ebene des Bundes unterhält die BRD ein Umweltministerium, dass innerhalb der Bundesregierung für die Umweltpolitik des Bundes verantwortlich ist. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik übernimmt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine wichtige strategisch-planerische Aufgabe durch die Entwicklung von Leitlinien und Strategien der deutschen Umweltpolitik. Die Liste der konkreten Aufgaben ist lang. Innerhalb des Ministeriums befasst man sich konkret mit Fragen der ökologischen Sanierung und Erneuerung in den ostdeutschen Bundesländern, sowie mit Themen der internationalen Zusammenarbeit, des Schutzes der Erdatmosphäre, der Luftreinhaltung, dem Schutz der Binnengewässer, Meere und dem Grundwasserschutz, der Abwasserbehandlung, dem Bodenschutz und der Altlastensanierung. Darüber hinaus stehen Themen wie die Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen, Lärmbekämpfung und der Schutz der menschlichen Gesundheit vor Gefahrenstoffen auf der Agenda des Ministeriums. Außerdem gehört die Planung einer Vorsorge gegen Störfälle in Industrieanlagen und die Aufklärung der Bevölkerung in Umweltfragen zu den Aufgaben des Hauses. Es befasst sich auch mit neuen Entwicklungen im Bereich der Umwelttechnologien und des Naturschutzes, sowie mit der Landschaftspflege und -planung, sowie mit der Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen, dem Strah-

lenschutz und der Entsorgung radioaktiver Abfälle.¹⁷⁹ Das Ministerium hat zum einen den Auftrag die nationale Gesetzgebung im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes zu begleiten und fortzuentwickeln, sowie zum anderen auf der internationalen Ebene den Prozess der Ausweitung weltweiter Zusammenarbeit in der Umwelt- und Entwicklungspolitik zu begleiten.¹⁸⁰ Neben dem Bundesumweltministerium (BMU) sind auch das Bundesumweltamt¹⁸¹, sowie die Bundesämter für Naturschutz¹⁸² und Strahlenschutz¹⁸³ zu nennen als wichtige staatliche Umweltakteure auf der Bundesebene zu nennen. Darüber hinaus ist das „PortalU“¹⁸⁴ zu nennen, das als Bund-Länder-Kooperation (Verwaltungskooperation) der deutschen Umweltverwaltungen eine Internetplattform für Experten, Wissenschaftler, Verwaltungsakteure und die interessierte Öffentlichkeit darstellt. Im hierarchischen Aufbau der föderalen Bundesrepublik sind als nächstes die Bundesländer zu nennen, die hier nicht alle detailliert beschrieben werden sollen. Für die vorliegenden Zwecke werden im Folgenden exemplarisch die administrativen Strukturen des größten deutschen Bundeslandes, Nordrhein-Westfalens, dargestellt. Um in einem nächsten Schritt die Praxis der UVP im Kontext deutscher Verwaltungspraxis unabhängig von einem bestimmten Bundesland, einer bestimmten Ebene oder eines bestimmten Rechtskontexts (Wasserrecht, Bergrecht, Verkehrs- oder Zulassungsrecht, etc.) vorzunehmen, insofern (wie bereits o. angedeutet) der orientierende Fokus auf den Verfahrensstationen des UVP-Instrumentes liegt.

Die Oberste Umweltschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen ist das integrierte Umweltministerium (MUNLV), indem die Themen Umwelt, Landwirtschaft/Forsten

¹⁷⁹ Die Aufzählung der Aufgaben wurde in Anlehnung an Model/Creifelds vorgenommen, Staatsbürgertaschenbuch, München 2003, S. 204

¹⁸⁰ ebd. S. 205

¹⁸¹ Das Bundesumweltamt (UBA) gehört zum Geschäftsbereich des BMU. Das UBA wurde 1974 gegründet und versteht sich selbst als die zentrale Umweltbehörde des Bundes. Zu seinen wichtigsten gesetzlichen Aufgaben gehört die wissenschaftliche Unterstützung der Bundesregierung und der Fachministerien, der Vollzug von Umweltgesetzen in den Bereichen Emissionshandel, Zulassung von Chemikalien Arznei und Pflanzenschutzmittel, sowie die Information der Öffentlichkeit zum Umweltschutz

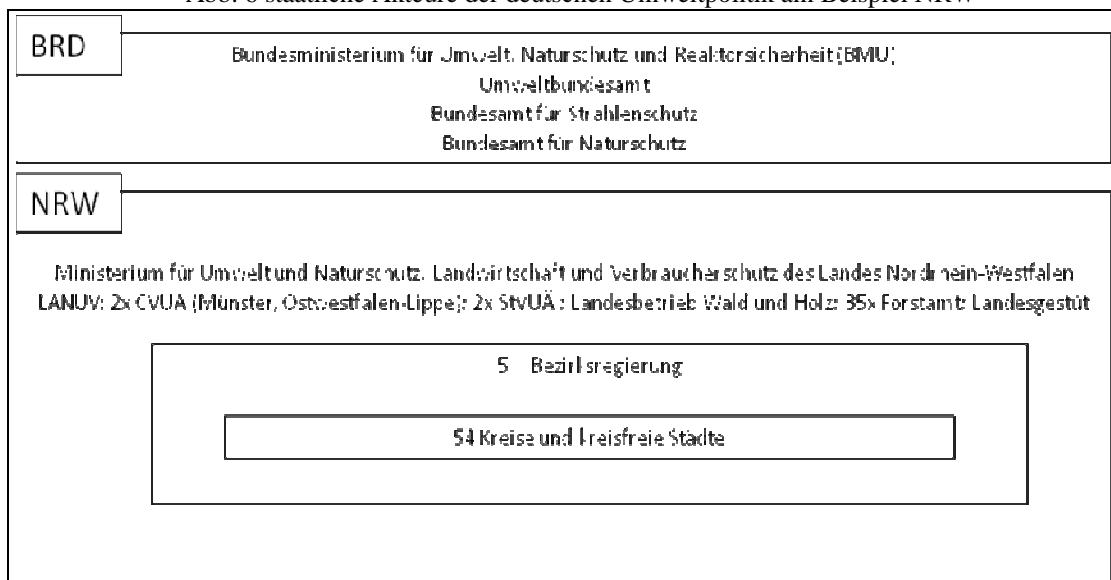
¹⁸² Das Bundesamt für Naturschutz ist die wissenschaftliche Behörde des Bundes für den nationalen und internationalen Naturschutz. Sie stellt eine der Ressortforschungseinrichtung des Bundes dar und gehört zum Geschäftsbereich des BMU

¹⁸³ Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) beschreibt sich selbst als wissenschaftlich-technische Bundesbehörde, was auch ihrem Auftrag gerecht wird. Das BfS arbeitet für die Sicherheit des Menschen und der Umwelt vor Schäden durch ionisierende und nichtionisierende Strahlung.

¹⁸⁴ <http://www.kst.portalu.de/>, das PortalU bietet ein umfassendes Informationsangebot und wird von den beteiligten Behörden ständig weiter entwickelt und mit dem Ziel ausgebaut langfristig alle behördlichen Anbieter von Umweltinformationen in Deutschland und darüber hinaus alle Informationspflichtigen Stellen im Sinne der EU Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG) einzubinden. Dazu werden auch die privatrechtlichen Einrichtungen gezählt, die mit der Bearbeitung öffentlicher Aufgaben befasst sind, die eine Umweltrelevanz aufweisen.

sowie Verbraucherschutz behandelt werden. Das Ministerium bildet die oberste Umweltschutzinstanz des Landes. In dem drei-Stufigen Verwaltungssystem des Landes NRW übt das Umweltministerium (MUNLV) die Fachaufsicht über die mit Umweltthemen befassten Abteilungen und Dezernate der nun fünf Bezirksregierungen aus. Außerdem unterstehen dem Ministerium eine Reihe von Landessonderbehörden, wie das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, das Chemisches Landes- und staatliches Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) in Münster und Ostwestfalen-Lippe, zwei staatliche Veterinäruntersuchungsämter (StVUÄ), der Landesbetrieb Wald und Holz, die 35 Forstämter und das Landesgestüt (Bogumil 2007: S. 117). Im System der bundesdeutschen Umweltverwaltung, lässt sich die nordrhein-westfälische Umweltverwaltung wie in der folgenden Abb. 6 eingebettet dargestellt, abbilden.

Abb. 6 staatliche Akteure der deutschen Umweltpolitik am Beispiel NRW



Quelle: Bogumil 2007, Pamme 2003; aktualisierte Darstellung: eigene

Diese Darstellung spiegelt bereits erste institutionelle Veränderungen in der nordrhein-westfälischen Behördenstruktur wieder, die mit den Reformen der Rüttgers-Regierung im Land umgesetzt wurden. Der bereits in der Regierungserklärung explizit gemachte Wille zu einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung stellte sich dann in der Konkretisierung als überaus kompliziert dar, so dass der Prozess trotz der Umsetzung erster Reformen nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann (Bogumil 2007: S. 116). Die Wirkung der Reformen wird für die Praxis allerdings bereits sichtbar. Am Beispiel der Umweltverwaltung der Stadt Düsseldorf werden diese Auswirkungen beispielsweise in der Form deutlich, dass mit der „Zerschlagung“ alt bewährter Aufsichtsstrukturen ein großer

Wissensschatz in den zuständigen Aufsichtsbehörden über die Unternehmensgelände ansässiger Konzerne, verloren gegangen sind. Die Firmengelände haben z.T. die Ausmaße einer kleinen Stadt, auf denen die bisherigen Mitarbeiter der zuständigen Aufsichtsbehörden „...jede Leitung, jedes Rohr kannten.“.¹⁸⁵ Darüber hinaus konstatiert man im Umweltamt der Stadt Düsseldorf die räumliche Trennung von Umwelt- und Planungsbehörden, die sich mit der kommunalen Neuorganisation eingestellt hat und mit der naturgemäß der informelle Informationsaustausch zwischen den Mitarbeitern der beiden Ämter auf ein notwendiges Minimum ausgedünnt wurde.

Unabhängig von den jüngsten und künftigen Veränderungen der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung, wird ihr Leistungsniveau sowohl von den eigenen Mitarbeitern, als auch von externen Experten, als sehr hoch eingestuft. Als Beleg hierfür kann die Tatsache angesehen werden, dass die Umweltverwaltung des Landes NRW auf der Fachebene in anderen Bundesländer häufig als Referenz für die eigenen Aktivitäten angeführt wird (Bogumil 2007: S. 117). Auch die gute Ausstattung des Landes mit Fachbehörden, kann als Indiz für die Qualität der Umweltverwaltung in NRW herangezogen werden, was sich auch in der schnellen Umsetzung der Natura 2000¹⁸⁶ und der WRRL¹⁸⁷ gezeigt hat. In diesem Zusammenhang verweist Bogumil auch auf die große Bedeutung des früheren Landesumweltamtes NRW (LAU), sowie der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) deren Arbeit von Industrie und Umweltschutzvertretern als überaus gut und wichtig bewertet wurde (ebd.: S. 118). Zum 01.01.2007 wurden beide Institutionen mit dem Landesamt für Ernährung und Jagd zum Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV) zusammengefasst. Das LANUV ist als Landesoberbehörde unmittelbar dem MUNLV nachgeordnet und befasst sich in 8 Abteilungen mit den Themen (1. Zentraler Bereich, 2. Naturschutz, Landschaftspflege und Fischerei, 3. Umweltwirkungen, Umweltmedizin, übergreifende Umweltthemen, 4. Luftqualität, Geräusche, Erschütterungen, Strahlenschutz, 5. Wasserwirtschaft und Gewässerschutz, 6. Zentrale Umweltanalytik, 7. Anlagentechnik und Kreislaufwirtschaft und 8. Mit dem Thema Verbraucherschutz, Tiergesundheit, Agrarmarkt).¹⁸⁸ Das LANUV befasst sich in

¹⁸⁵ Umweltamt der Stadt Düsseldorf, Interview vom 28.10.2008

¹⁸⁶ Auf der Grundlage der Natura 2000 sollte ein kohärentes Netz von Schutzgebieten des Natur- und Landschaftsschutzes in der Europäischen Union errichtet werden

¹⁸⁷ Die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

¹⁸⁸ <http://www.lanuv.nrw.de/wuebu/wuebu.htm>, gelesen am 02.06.2010, um 12:17 Uhr

unterschiedlicher Weise auch mit der Umweltverträglichkeitsprüfung. Zum einen stehen einige Experten der Behörde bereit, um die Kommunen in schwierigen UVP-Verfahren im Sinne einer Dienstleistung fachlich zu unterstützen. Tatsächlich hat man im Lande-
samt allerdings den Eindruck, als dass noch viel zu wenig Kommunen von dieser Dienstleistung Kenntnis haben. Zum anderen organisiert das LANUV regelmäßig Workshops und andere Formen der UVP-bezogenen Weiterbildung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen an.¹⁸⁹

Im Rahmen der hier dargestellten institutionellen Ordnung der nordrhein-westfälischen Umweltverwaltung ist die UVP auf unterschiedlichen Ebenen (Bezirksregierung und kommunal Verwaltungen) und in unterschiedlichen Verwaltungsverfahren (Planungs- und Genehmigungsverfahren) verankert. Darüber hinaus muss auch eine sektorale Ausdifferenzierung der UVP-Verfahren konstatiert werden, die sich aus der jeweiligen rechtlichen Grundlage ergibt, die eine Prüfung der UVP-Pflicht vorsieht (WHG¹⁹⁰, BNatSchG, BImSchG, etc.). Insofern sich die weitere Untersuchung der UVP-Praxis im Rahmen der vorliegenden Arbeit für allgemeine Aspekte der Umsetzungspraxis des Instrumentes interessiert, wird an dieser Stelle keine weitere Differenzierung hinsichtlich einer bestimmten Ebene (kommunal Verwaltung bzw. Bezirksregierung) oder eines bestimmten Sektors (Wasserbehörden, Luftschutzbehörden, Naturschutzbehörden) explizit gemacht. Den Ausgangspunkt der Betrachtung bildet das UVP-G (bzw. das UVPG NRW) und den Fluchtpunkt der Betrachtung bilden die Rahmenbedingungen und die Implementationspraxis in den unterschiedlichen Verfahrensphasen.

¹⁸⁹ Interview LANUV, Essen 2009

¹⁹⁰ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes

5.1.3 UVP- Verfahrensstationen in der deutschen Umsetzungspraxis¹⁹¹

Aufgrund der komplizierten Institutionalisierung der UVP in Deutschland ist es sehr schwer einen belastbaren Überblick zur Quantität der Verfahrensanwendung zu verschaffen. Die diesbezügliche Datenlage ist sehr dünn (sofia 2008). In diesem Befund spiegelt sich in gewisser Weise die uneinheitliche Umsetzungspraxis des Instrumentes wieder, dass in unterschiedlichen Genehmigungs- und Planverfahren zur Anwendung gebracht wird.

Wie die UVP-Evaluationsstudie der Sonderforschungsgruppe „sofia“ feststellt, ist es auf Grund der schlechten Verfügbarkeit relevanter Daten auch nahezu unmöglich, eine Vollerhebung der durchgeführten UVP-Verfahren für die BRD vorzunehmen. Um eine Aussage zu den, in der BRD im Jahr 2005 durchgeführten UVP-Verfahren zu machen, berechnet die Sonderforschungsgruppe „sofia“ einen Schätzwert¹⁹² von 772 UVP-Verfahren bundesweit mit einer Abweichung von (+/-) 150 Verfahren.

Die Beschreibung der aktuellen UVP-Verfahrenspraxis orientiert sich im Folgenden an der oben genannten UVP-Evaluationsstudie der Sonderforschungsgruppe `sofia`. Dabei werden 10 Elemente des UVP-Verfahrens unterschieden, von denen nicht alle zum originären Verfahren zählen. Insbesondere die Verfahrensstationen: Vorgespräch, Screening und Monitoring werden im Allgemeinen nicht zur formalen UVP hinzu gezählt. Faktisch stellen sie aber elementare Teile der Funktionslogik des Rechtsinstrumentes dar und werden deshalb sowohl im Rahmen der sofia-Studie, als auch im vorliegenden Kontext als wichtige Teile des Verfahrens behandelt und berücksichtigt. In der folgenden Darstellung werden diese Verfahrenselemente auf der Grundlage der empirischen sofia-Studie

¹⁹¹ Die im folgenden Abschnitt zitierten Prozentangaben beziehen sich auf unterschiedliche Erhebungen die im Rahmen der sofia-Evaluationsstudie durchgeführt wurden. Sie beziehen sich auf unterschiedliche Stichproben vom Umfang bis zu 105 erfassten UVP-Fällen, die hinsichtlich unterschiedlicher Aspekte ausgewertet wurden. Das Untersuchungsdesign der Studie entspricht einem mehrstufigen Kaskaden Modell, in dem unterschiedliche Erhebungsbögen zur Anwendung gebracht wurden. Die Erhebungen wurden in unterschiedlichen Jahren, in unterschiedlichen Regionen Deutschlands und mit jeweils unterschiedlichen Teilnehmerkreisen durchgeführt. Der jeweilige Bezugsrahmen der Prozentangaben wird im vorliegenden Text jeweils im Rahmen der punktuellen Interpretation auf einen konkreten Verfahrensaspekt bezogen. Vor diesem Hintergrund können die zitierten Prozentangaben nur als vorsichtige Richtwerte für eine Interpretation verstanden werden. Die Ergebnisse der Erhebungen sind nicht repräsentativ. Aus Gründen der Praktikabilität wird die Studie jeweils als „sofia-Studie“ zitiert. Die vollständigen bibliografischen Angaben der Studie sind dem Literaturverzeichnis am Ende der Arbeit zu entnehmen.

¹⁹² Die Berechnung erfolgt auf der Grundlage der mathematischen Formel für die Abschätzung mit Flächendaten unter Einbeziehung unterschiedlicher Verfahrensschritten in den UVP Verfahren

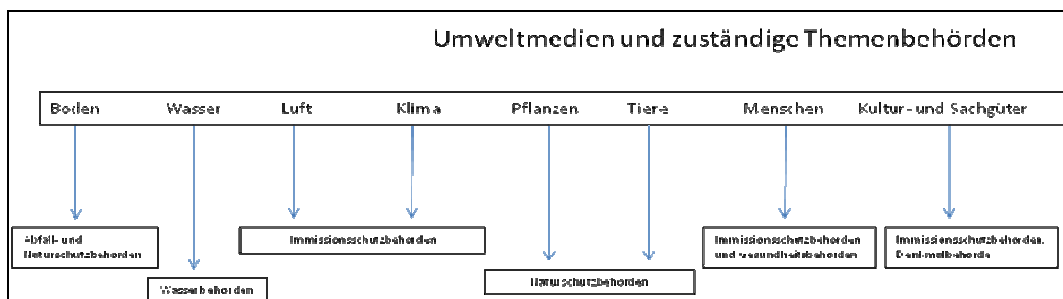
dargestellt, um in der anschließenden Zusammenfassung zu einer Bewertung der Verfahrenspraxis in der BRD zukommen.

Tab. 7 Verfahrensstationen des UVP-Verfahrens

Vorwirkungen aufgrund der UVP-Pflichtigkeit
Screening (Vorprüfung = Entscheidung über policy-on/off)
Scoping (Festlegung des Untersuchungsrahmens)
UVP-Unterlagen/Umweltuntersuchungen (Ermittlung und Darstellung inkl. Aufwand für Nachforderungen, Klärung, Abstimmung etc.)
Behördenbeteiligung (inkl. Aufwand für Nachforderungen, Klärung, Abstimmung etc.)
Einbeziehung der Öffentlichkeit und Naturschutzverbände
Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen durch die Behörde
Bewertung der Umweltauswirkung durch die Behörde
Berücksichtigung in der Entscheidung
Überwachung (Monitoring)

Die Faktische Zuständigkeit für die Federführung der UVP-Verfahren ist im UVPG bzw. in der UVP-Verwaltungsverfahrensordnung (UVPVwV) nur ansatzweise bestimmt, insofern in dem entsprechenden Abschnitt der UVPVwV (0 Allgemeine Regelungen) hinsichtlich der Zuständigkeit auf die Entscheidung der einzelnen Bundesländer verwiesen wird. Tatsächlich ist diesbezüglich maßgeblich, in welchem Kontext (BImSchG, B-Plan, Wasserrecht, etc.) eine UVP erforderlich wird, da sie stets ein „unselbstständiger“ Teil eines Verwaltungsverfahrens bleibt. Die Abbildung 7 soll einen Eindruck darüber vermitteln, wie unterschiedlich die UVP-Bezüge und die jeweiligen Zuständigkeiten aussehen können.

Abb. 7 Umweltmedien und zuständige Themenbehörden



Quelle¹⁹³

¹⁹³ In Anlehnung an: http://www.kolleg.loel.hs-anhalt.de/professoren/hlange/tresor/Seiten/BaNaLa/M-Eingriffsregelung-Dateien/SS_08/Umweltpruefungen.pdf, gelesen am 01.07.2010, um 12:30 Uhr

Aus diesem Grund können sehr unterschiedliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen, in verschiedenen Sektoren der öffentlichen Verwaltung mit der Durchführung der UVP-Pflichtprüfung und Durchführung beauftragt sein. Der Verfahrensverlauf lässt sich aber Grundsätzlich so darstellen, dass zu Beginn eines z.B. privaten Vorhabens, ein Planungsbüro oder ein Gutachter mit der Sammlung und Aufbereitung von Vorhabenbezogenen Umweltdaten vom Vorhabenträger beauftragt wird, der sich zum Zweck der Antragstellung oder Vorbereitung einer Antragstellung mit der jeweils zuständigen Genehmigungs- oder Zulassungsbehörde in Verbindung setzt. In diesem Sinne wird dann ein UVP-Prozess in Gang gesetzt, der unterschiedliche verfahrenskritische Momente passiert. Aus diesem Grund wird für die folgende Beschreibung der deutschen UVP-Praxis der Pfad des Verwaltungsverfahrens als maßgeblicher Orientierungsrahmen gewählt.

Station 1) Das Vorgespräch

Die Prüfpflicht der UVP-Pflicht, wirkt sich bereits auf diese Phase der Planung eines Vorhabens hinsichtlich der Standortwahl und anderer Konzeptspezifikationen aus. Gleiches kann auch für Vorhaben mit öffentlichen Trägern z.B. Tiefbauamt oder Wasserverbände festgestellt werden. Darum wird dieses Faktum als eine „*materielle Auswirkung*“ des UVP-Rechts aufgefasst (sofia: S. 53). In der Literatur wird auch von „*Vorgesprächen*“ gesprochen. Das folgende Zitat aus einem Interview mit der unteren Wasserbehörde der Stadt Bochum bestätigt die Wirkung solcher Vorgespräche:

„Es ist also so, dass wir natürlich hier verwaltungsintern engen Kontakt haben mit dem Tiefbauamt z.B. und natürlich auch Kontakt haben mit der Emscher-Genossenschaft als Abwasserverband. Und das läuft in der Praxis so ab, dass die Planungsabsichten zunächst mal dargestellt werden, bevor ein konkreter Antrag gestellt wird. So dass die wesentlichen Inhalte eigentlich vorher abgestimmt werden. Auch z.B. Inhalt und Umfang der UVP, wenn eine zumachen ist. Und dass dann eben der Vorhabenträger, also hier Emscher-Genossenschaft und Tiefbauamt, dann unmittelbar den Antrag bei mir einreichen.“¹⁹⁴

¹⁹⁴ Quelle: RISP-Interview `Untere Wasserbehörde der Stadt Bochum`

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich die Vorgespräche zu einem geplanten Vorhaben erkennbar auf die weitere Planung auswirkt. Die beteiligten Akteure halten diese Vorgehensweise für eine gute Möglichkeit, die geplanten Projekte dann auch umweltverträglich zu Gestalten und bereits in dieser frühen Phase der Projektplanung unnötige Eingriffe abzuwenden.

„(...) Und dann ist es so, dass im Regelfall, wenn jetzt ein Investor kommt, findet ein Gespräch statt mit allen beteiligten Ämtern, wo jedes Amt dann im Prinzip schon von Anfang an sagen kann, welche Probleme auftreten, wie man eben jetzt bestimmte Fragestellungen löst. (...)“¹⁹⁵

Das Verfahren beginnt dann mit der Einreichung des Antrages bei der zuständigen Genehmigungsbehörde. Der § 3 UVPG NRW bestimmt die Zuständigkeit (Federführung) in den UVP-Verfahren, die nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (§ 4) bzw. nach dem Atomgesetz (§ 7) jeweils zuständig sind. Weiter heißt es im § 3 (UVPG NRW), Abs. 1 (3.): *„... im übrigen die Behörde, die für das Verfahren zuständig ist, das den Schwerpunkt der Zulassungsentscheidung für das Vorhaben bildet. In Zweifelsfällen entscheidet die zuständige oberste Landesbehörde; soweit die Geschäftsbereiche mehrere oberste Landesbehörden betroffen sind, bestimmen die betroffenen einvernehmlich die federführende Behörde.“* (UVPG NRW § 3, Abs. 1 (3.)). Ein entscheidender Aspekt ist in diesem Moment wohl die Tatsache, dass die für die Durchführung der UVP federführende Behörde, nicht in jedem Fall auch die Genehmigungsbehörde darstellt. Im § 3, Abs. 3 wird lediglich festgeschrieben, dass die Genehmigungsbehörde, die bei der UVP- Durchführung federführende Behörde zu unterstützen hat.

Station 2) Das Screening

Das Verwaltungsverfahren beginnt dann mit dem Screening, bei dem es sich um eine „Vorprüfung“ handelt, mit der entschieden wird, ob im Rahmen des zur Zulassung beantragten Vorhabens eine UVP-Pflicht vorliegt oder nicht (policy on/ policy off). Deshalb ist das Screening auch noch kein originärer Teil einer UVP. Bezüglich des Screenings kann festgestellt werden, dass sich die Vorhabentypen dahingehend unterscheiden las-

¹⁹⁵ Quelle: RISP-Interview `Stadt Neuss`

sen, ob entweder eine allgemeine Vorprüfung¹⁹⁶ des Einzelfalls vorgenommen wird, oder ob eine standortbezogene Vorprüfung¹⁹⁷ des Einzelfalls durchzuführen ist. In diesem Sinne steht das Screening vor der eigentlichen UVP und markiert somit einen kritischen Moment des Verfahrens. Aus einer empirischen Erhebung im Gebiet Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein liegen für den Zeitraum 1999-2005 die Zahlen von 294 Vorprüfungen mit negativem Ergebnis und 284 Vorprüfungen mit anschließendem UVP-Verfahren vor.¹⁹⁸ Die Zahlen bestätigen die Annahme einer großen Bedeutung der Vorprüfung für das UVP-Instrument insgesamt.¹⁹⁹ Im Rahmen einer diesbezüglichen Befragung von Behördenmitarbeitern der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, wird allerdings deutlich, dass einer Vielzahl von Praktikern die Sinnhaftigkeit der Differenzierung zwischen einer allgemeinen und einer standortbezogenen Vorprüfung weder praktikabel noch notwendig erscheint, insofern die Abgrenzung zwischen den Vorprüfungsoptionen nicht immer deutlich ist (sofia 2008: S. 57). Die Studie konstatiert weiter, dass die Behördenmitarbeiter eine Zusammenführung der beiden Vorprüfungstypen zu einer einzigen Vorprüfung für richtig halten, weil sich dadurch die Verfahren vereinfachen. Aus deren Sicht könnte auch die Einführung von mehr und konkreteren Schwellenwerten helfen, das Instrument zu optimieren. Die UVP-Gesellschaft²⁰⁰ hat diesen Wunsch der Praxis zu vereinen, an den Gesetzgeber herangetragen (Sofia 2008: S. 57). Die verhältnismäßig hohen Zahlen an nicht UVP-pflichtigen Projekten und Anträgen nach der Vorprüfung in den von der Sofia Studie erfassten Untersuchungsregionen haben im Vergleich mit den Verfahren die eine UVP-Pflicht ergeben haben, gezeigt, dass der Vorprüfung eine relativ große Bedeutung im Verfahrensablauf zukommt (ebd.). Des weiteren konstatiert die Studie eine relativ große Abhängigkeit der Behörden von der Qualität der Informationen die der Vorhabenträger bereit stellt, insofern die Entscheidung über die UVP-Pflicht auf Basis der vom Vorhabenträger zu diesem Zweck vorgelegten Unterlagen vorgenommen wird (ebd.).

¹⁹⁶ Im Rahmen der allgemeinen Vorprüfung werden die in Anlage 1 angegebenen Prüfwerte für Größe und Leistung, beispielsweise einer zur Zulassung beantragten Anlage, dahingehend geprüft, ob das Vorhaben unter Berücksichtigung der in Anlage 2 angegebenen Kriterien erhebliche Umweltwirkungen vermuten lässt.

¹⁹⁷ Sollten aufgrund standortbezogener Projekteigenschaften erhebliche Umweltwirkungen befürchtet werden, so ist eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen.

¹⁹⁸ Vgl. hierzu sofia 2008, S. 55

¹⁹⁹ ebd.

²⁰⁰ Die Deutsche UVP-Gesellschaft ist ein e.V. in dem sich interessierte Praktiker aber auch Institutionen organisieren um sich zum Thema wechselseitig zu informieren und auszutauschen. Die Gesellschaft veranstaltet Fachtagungen und fördert themenrelevante Forschungsarbeiten etc. vgl. www.uvp.de

Station 3) Das Scoping

Den eigentlichen ersten Verfahrensschritt des UVP-Verfahrens bildet der sogenannte Scoping-Termin. Stellt sich im Rahmen eines Vorhabenscreenings heraus, dass eine UVP durchzuführen ist, wird gem. § 5 des UVP-G ein Scoping-Termin anberaumt im Rahmen dessen dann der Untersuchungsumfang fest gelegt wird.

In dem sogenannten Scoping-Termin werden den zu beteiligenden Behörden und Verbänden die geplanten Maßnahmen dargestellt und erörtert. Die beteiligten Träger öffentlicher Belange (TöB) haben dann die Möglichkeit, sich durch Hinweisen und Forderungen in das Verfahren einzubringen. Der Scoping-Termin dient somit der gegenseitigen Information von den Trägern des Vorhabens einerseits und den Behörden und Verbände andererseits. Der schließlich festgelegte Umfang des Untersuchungsrahmens (einschließlich der Untersuchungsmethoden) und die beizubringenden Unterlagen werden dann von der federführenden Behörde in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren festgelegt. Der Träger des Vorhabens führt daraufhin die noch notwendigen Untersuchungen zu den bestimmten Schutzgütern durch und stellt die Unterlagen zusammen.

Die hier bereits an anderer Stelle zitierte UVP-Evaluationsstudie (sofia 2008) hat auf der Grundlage eines schriftlichen Erhebungsbogens zu UVP-Verfahrensfällen, den Versuch unternommen, die Qualität des Scoping-Verfahrensschritts anhand unterschiedlicher Zielerreichungsgrade festzustellen. Dabei wurden drei Kriterien in den Vordergrund gestellt, von denen im vorliegenden Zusammenhang 2 Kriterien interessant erscheinen um einen Eindruck vom Effekt des Scoping-Termins für die Verfahrensqualität zu bekommen: 1. Die plausible Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter und der zu untersuchenden Wirkfaktoren/Wirkpfade mit Blick auf die zu erwartenden Umweltauswirkungen auf diese Schutzgüter und 2. Die plausible Festlegung des Untersuchungsraums für alle Untersuchungsgegenstände und die eindeutige Festlegung der anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der zu erwartenden Umweltauswirkungen (ebd.: S. 58-59). Dabei konnte festgestellt werden, dass in 44% der untersuchten (policy-on²⁰¹) Fällen keine plausible Festlegung der zu untersu-

²⁰¹ D.h. der Verfahren, für die eine UVP-Pflicht festgestellt wurde

chenden Schutzgüter stattfindet, was zur Folge hat, dass die unberücksichtigten Schutzgüter oder unbegründet ausgelassenen Schutzgüter im Rahmen der gesamten weiteren Untersuchung außer Acht gelassen werde. Darüber hinaus konnte dokumentiert werden, dass in 54% der Fälle, die Wirkfaktoren oder Wirkfälle nicht angemessen berücksichtigt werden bzw. völlig unberücksichtigt bleiben. In 59% der Fälle findet keine ausreichende oder gar keine Schutzgut-bezogene Abgrenzung des Untersuchungsraums statt. Desweiteren wird dort konstatiert:

„Liegt eine derartige Abgrenzung vor, so ist weder die Entstehung noch die Begründung eindeutig nachvollziehbar, da die konkreten Beiträge der Fachbehörden, des Erstellers der Antragsunterlagen und der Entscheidungsbehörde zur Abschätzung nicht eindeutig dokumentiert sind. In der Regel ist keine detaillierte, nach Schutzgütern, Wirkfaktoren sowie deren Wirkungsradien ausgerichtete Herleitung dokumentiert. Eine strikte Ausrichtung auf Maßstäbe, die in der Entscheidung anzuwenden sind, erfolgt in der Regel nicht.“ (sofia 2008: S. 60)

Am Beispiel des Umweltamtes und Planungsamtes der Stadt Essen wird allerdings deutlich, dass es in dieser Hinsicht zum Teil große Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungen gibt. Während das Zitat aus der sofia Studie an dieser Stelle offensichtliche Defizite im Bereich der zu berücksichtigen Belange und Schutzgüter konstatiert, kann der folgende Auszug aus einem Interview mit Vertretern der Stadt Essen so interpretiert werden, dass zumindest hinsichtlich der Sondierung von Belangen und Schutzgütern im Scoping-Termin, verwaltungsinterne Hilfsmittel (z.B. standardisierte Prüfliste) helfen können, um die gesetzlichen Maßgaben angemessen zu bedienen:

„Das Planungsamt lädt ein für ein Vorhaben oder für einen Vorhabenträger, und dann werden alle möglichen Ämter abgefragt. Ist das auch drin? Sonst will ich hier mal diese Dienstanweisung, da war diese Prüfliste jetzt nicht drin. Und da sind auch systematisch alle Fachbehörden oder Ämter einzubinden. Also nicht nach dem Zufallsprinzip, sondern die werden alle angeschrieben und es gibt dann diese UEP-Prüflisten, also Umwelterheblichkeitsprüflisten. Da wird erstmal geguckt, sind überhaupt Auswirkungen zu erwarten. Oder, wenn ja, sind sie erheblich oder nicht erheblich. Und dann muss man sich noch einigen, wenn man es nicht ganz genau weiß, oder wie stark die Erheblichkeit, ist

ein Bedarf an Sondergutachten, und das wird dann da festgelegt. Dann wird das von uns nochmal gebündelt, wieder ins Planungsamt zurückgegeben. Und damit haben wir dann schon mal auch die Garantie, das möglicherweise nichts vergessen wird. Das geht ja soweit, dass wir auch die Denkmalbehörde mit beteiligen. Geht auch darum, ob unterirdisch noch irgendwelche Denkmäler sein könnten. Ob vielleicht, weiß ich nicht, das gilt bei unseren Geologen, systematisch Altlasten, haben wir Messbrunnen; wie sieht das Grundwasser aus oder ist noch mit Kampfmitteln zu rechnen. Und solche Geschichten werden dann systematisch abgefragt. Und erst in einer nächsten Phase, wo es konkreter wird, gibt jedes Fachamt noch mal eine Stellungnahme ab oder die Gutachten fließen in den Bebauungsplanprozess mit ein.“²⁰²

Faktisch handelt es sich beim Scoping Termin um einen Abstimmungsprozess zwischen dem Vorhabenträger und der Verwaltung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt zu einem weit späteren Termin. Die Verwendung einer Umwelterheblichkeitsprüfliste, wie sie im standardisierten UVP-Verfahren der Stadt Essen Verwendung findet, hilft unabhängig von den letztlich zur Prüfung ausgewählten Belangen und Schutzgütern, diesen Entscheidungsprozess auch für spätere Verfahrensphasen transparent zu machen. Grundsätzlich kann zum Scoping-Termin festgehalten werden, dass er in gewisser Weise einen weiteren kritischen Moment des gesamten UVP-Verfahrens darstellt, da er für die Qualität der UVP-Daten richtungsweisend wirkt. Im Rahmen der sofia-Studie konnte unter Verwendung quantitativer Interpretationsmethoden der erhobenen UVP-Fallstudien eine positive Korrelation zwischen dem in den einzelnen Verfahren²⁰³ betriebenen Aufwand (Personalaufwand) und der Qualität der Scoping-Ergebnisse nachgewiesen werden. Bei den kleineren Verfahren wurde ein durchschnittlicher Arbeitsaufwand von 2 Tagen festgestellt (Die Spannweite reicht von 0-4 Tagen). Für die UVP-Verfahren mittlere Größe wurde ebenfalls eine Korrelation zwischen dem betriebenen Aufwand und der gemessenen Qualität der Scoping-Ergebnisse festgestellt werden. Bei den UVP-Verfahren mit einem Investitionsvolumen zwischen € 1,5 Mio. und € 15 Mio. entsteht für die zuständige Behörde im Schnitt ein Arbeitsaufwand von 4 Tagen (die Spannweite reicht von 1 – 14 Arbeitstagen). Für die größeren UVP-Verfahren mit einem Investitionsvolumen von über €

²⁰² Vgl. Interview Umweltamt/Planungsamt der Stadt Essen, 2004

²⁰³ Diese Aussage wird für kleinere UVP-Verfahren getroffen, die ein Investitionsvolumen von bis zu € 1,5 Mio. haben. Unterschieden wurden „kleinere“ Verfahren (bis € 1,5 Mio.), „mittlere“ Verfahren (zwischen € 1,5 Mio. und € 15 Mio.) und „große“ Verfahren (€ € 15 Mio.).

15 Mio. wurde ein durchschnittlicher Aufwand von ca. 3,5 Arbeitstage nachgewiesen werden. Damit ist der, von den zuständigen Behörden betriebene Aufwand eindeutig geringer, als bei den Verfahren mittlerer Größenordnung. Im Rahmen der sofia-Studie konnte hier eine schwache positive Korrelation zwischen dem betriebenen Aufwand und der Qualität der Scoping-Ergebnisse der Großvorhaben dokumentiert werden. So konnte gezeigt werden, dass ein größerer Personalaufwand tendenziell mit einer höheren Qualität der Ergebnisse dieser Verfahrensstation zusammenhängt. Es konnte allerdings bei den Großvorhaben kein direkter Einfluss des betriebenen Aufwands auf die Ergebnisqualität des Scoping statistisch aufgezeigt werden.²⁰⁴

Vor diesem Hintergrund bilanzieren die Autoren der Studie für alle Größenklassen der untersuchten UVP-Verfahrensfälle einen positiven Zusammenhang zwischen dem, von den zuständigen Behörden betriebenen Aufwand für das Scoping und der „*tatsächlichen Qualität*“ der Scoping-Ergebnisse. Für die kleineren und mittleren Verfahrensfälle konnte sogar eine signifikante, wenn auch unterschiedlich große, positive Wirkung des betriebenen Aufwandes auf die Ergebnisse dieser Verfahrensstation aufgezeigt werden.²⁰⁵

Station 4) Die UVP-Unterlagen

Ein weiteres kritisches Element der UVP-Verfahren stellt die Aufbereitung der UVP-Unterlagen durch den Antragsteller (also die Umweltverträglichkeitsuntersuchung bzw. Umweltverträglichkeitsstudie) selbst dar. Wie bisher deutlich wurde wirken sich die diesem Verfahrensmoment vorgeschalteten Abstimmungsprozesse (Vorgespräch, Screening und Scoping) auf den Untersuchungsgegenstand, die Untersuchungsmethode, den Untersuchungsumfang und die Untersuchungstiefe aus. Der § 6 UVPG legt die Mindestangaben für die vom Antragsteller vorzulegenden Unterlagen fest, wenn die fachgesetzlichen Anforderungen dahinter zurückbleiben. Diese Unterlagen bilden die Basis für die Beschreibung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens und damit der entscheidungserheblichen umweltfachlichen Ausgangslage. Insofern bilden sie die substantielle Grundlage für alle weiteren Phasen des UVP- Verfahrens einschließlich der Beteiligung (sofia: S. 66). Die Qualität der Unterlagen ist von zentraler Bedeutung für die Sinnhaftigkeit des

²⁰⁴ Vgl. zu diesen Erkenntnissen die, sofia-Studie, S. 61-62

²⁰⁵ ebd., S.62

gesamten Verfahrens. Im Rahmen der sofia-Studie wurden auf der Grundlage von Erhebungsbögen zu den erfassten Fällen, eine Bewertung der Unterlagenqualität des Vorhabenträgers vorgenommen. Die Bewertung erfolgt unter Bezugnahme auf sechs Kriterien.²⁰⁶ Dabei konnten folgende Ergebnisse hervorgebracht werden: Demnach ist in 59% der untersuchten Fälle, in denen eine UVP-Pflicht festgestellt wurde, die getroffene Auswahl der untersuchten Schutzgüter „vollständig plausibel begründet“ bzw. „zum Großteil plausibel“ begründet. In 29% der diesbezüglich erfassten Fälle ist die Auswahl der Schutzgüter „zum Großteil nicht plausibel“ bzw. „insgesamt nicht plausibel“ begründet worden. Dabei ist auffällig, dass in den UVP-Verfahren nach BImSchG in nur 42% der erfassten Fälle eine „vollständig plausible“ Begründung der ausgewählten Schutzgüter fest zustellen war. Für die übrigen Fälle (sonstige Vorhaben) konnte dagegen in 76% der erfassten Fälle eine „vollständig plausible“ Begründung der ausgewählten Schutzgüter festgestellt werden. Hinsichtlich der Abgrenzung des Untersuchungsraumes wurde in 54% der erfassten Fälle, in denen eine UVP-Pflicht festgestellt wurde, eine „vollständig plausible“ oder „zum Großteil plausible“ Einschätzung festgestellt werden. In 31% der untersuchten Fälle wurde dagegen festgestellt, dass die vorgenommene Abgrenzung des Untersuchungsraums „insgesamt nicht plausibel“ vorgenommen wurde. Mit Blick auf die unterschiedlichen Vorhabengruppen konnte ebenfalls festgestellt werden, dass die UVP-Verfahren nach „BImSchG“ in nur in 33% der erfassten Fälle eine „vollständig plausible“ Abgrenzung des Untersuchungsraums vorgenommen wurde. In den UVP-Verfahren im Zuge von „Bebauungsplanverfahren“ wurde in nur 42% der erfassten Fälle eine „vollständig plausible“ Abgrenzung des Untersuchungsraums festgestellt werden. In der Kategorie „sonstige Vorhaben“ konnten dagegen in 76% der erfassten Fälle eine „vollständig plausible“ Abgrenzung des Untersuchungsraums dargestellt werden.²⁰⁷

²⁰⁶ Die Bearbeitung der Umweltauswirkungen umfasst die vollständige Auswahl der relevanten Schutzgüter, die plausible Abgrenzung des Untersuchungsraums für diese Schutzgüter und die intensive Auseinandersetzung mit dem diesbezüglichen Ist-Zustand der Umwelt; Die Wirkungsprognose umfasst die plausible Begründung der Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen, die intensive Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf die zu untersuchenden Schutzgüter und die differenzierte Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei Errichtung, Anlage und Betrieb des Vorhabens; Die Beschreibung der Umweltauswirkungen erfolgt güter- und medienübergreifend unter Einbeziehung der Wechselwirkungen; Die Durchführung der Alternativenprüfung im Hinblick auf mögliche Umweltauswirkungen stellt sich plausibel dar; Die Entwicklung von Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist plausibel; Die nichttechnische Zusammenfassung enthält die allgemein verständliche Wiedergabe aller relevanten Umweltauswirkungen; Vgl. sofia-Studie 2008, S. 66

²⁰⁷ Vgl. ebd., S. 67

Insgesamt kommt die sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass in zwei Drittel der erfassten Fälle sowohl die Auswahl der Schutzgüter, als auch die Abgrenzung des Untersuchungsraums plausibel dargestellt wurde. „...*Dennoch besteht Verbesserungsbedarf, da mit der Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter und des Untersuchungsraumes die Weichen für die gesamte UVP und deren Inhalte gestellt werden. Es zeigt sich, dass in einigen Vorhabengruppen die Auswahl und Abgrenzung weit weniger plausibel erfolgt.*“ (ebd.). Darüber hinaus, kommt die hier zitierte Studie zu dem Ergebnis, dass bestimmte Schutzgüter bzw. Teilaspekte der Schutzgüter regelmäßig abgehandelt werden und andere nicht. Die Autoren führen diesen Umstand auf vorliegenden Methodenstandards und konkrete Bewertungsmaßstäbe, wie Grenzwerte zurück, die eine bessere Handhabung der „*etablierten Schutzgüter*“ (wie z. B. Luft, Wasser und Mensch) darbieten, als andere Schutzgüter. Denn die Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit lassen sich für eine anzunehmende Belastung des Schutzguts `Luft` durch Lärm und Immission auf der Grundlage der klassischen Untersuchungsmethoden gut erfassen. Das gleiche gilt für das Schutzgut `Wasser`, das mit Bezug auf die Einleitung belastender Stoffe klassisch gut kontrolliert werden kann. Für die Schutzgüter `Klima`, `Kultur` usw. kommen die Autoren zu dem Schluss, dass diese oft im vor hinein pauschal von der Untersuchung ausgenommen werden (ebd.).

Hinsichtlich der Schutzgüter Mensch, Tiere und Pflanzen, Boden und Landschaft konstatiert die Studie, dass i.d.R. eine Berücksichtigung stattfindet, wobei diese dann auf unterschiedlichsten Wegen abgehandelt werden und häufig wenig dezidiert vorgenommen wird. Wechselwirkungen werden häufig gar nicht thematisiert (ebd.). Die dahinter stehende Problematik wurde auch in einem Gespräch mit Wissenschaftlern des LANUV deutlich, wo man der Auffassung ist, dass die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Umweltwirkungen aus einer naturwissenschaftlichen Perspektive nur sehr schwierig bis gar nicht belastbar erfassen kann.

Mit Blick auf die Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand der Umwelt in den Eingriffsräumen²⁰⁸ kommt die sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass eine „*vollständig intensive*“

²⁰⁸ Diesbezüglich verweisen die Autoren der Studie auf die Tatsache, dass: „*Die Frage nach der intensiven Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand berücksichtigt nicht, inwiefern bei dieser Auseinandersetzung im Sinne einer sachgerechten Bearbeitung Schutzgüter fehlen und nicht behandelt werden und ob der Untersuchungsraum angemessen abgegrenzt ist. Hier wird einzig bewertet, ob für die in der jeweiligen*

bzw. „zum Großteil intensive“ Auseinandersetzung in immerhin 64% der erfassten Fälle stattfindet. Dabei stellt sich erneut heraus, dass die UVP-Verfahren nach „BImSchG“ an dieser Stelle ein schlechtes Bild abgeben, insofern eine angemessene Reflektion dieses Punktes nur in 33% der erfassten Fälle (UVP nach BImSchG) erfolgt, wogegen für die Verfahren der Kategorie „sonstige Vorhaben“ diesbezüglich in 76% der erfassten Fälle zufriedenstellende Darstellungen präsentiert werden. Grundsätzlich kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Beschreibung des Ist-Zustands im Eingriffsraum in einer Vielzahl von Fällen überproportional dargestellt wird, so dass der Eindruck einer fehlgeschlagenen Selektion des Wesentlichen entsteht, die trotzdem an der Oberfläche bleibt und die Teilaspekte regelmäßig pauschal abhandelt (ebd.).

Ein weiterer kritischer Punkt zu den UVP-Unterlagen des Vorhabenträgers wird von der sofia-Studie mit der Qualität der „Wirkprognose“ erfasst. Darunter verstehen die Autoren der Studie die Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen eines Vorhabens im Sinne der Wirkfaktoren und Wirkpfade. Wie die Auswahl der Schutzgüter und die Abgrenzung des Untersuchungsraumes, handelt es sich dabei um einen zentralen Aspekt für die Feststellung der Qualität der UVP-Verfahren insgesamt. Dies bezüglich kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass sich die Darstellung der Wirkprognose in 57% der erfassten Fälle als „vollständig plausibel“ oder „zum Großteil plausibel“ begründet darstellt. Hierbei zeigte sich für die UVP-Verfahren im Rahmen der „Bebauungsplanverfahren“ eine entsprechende Bewertung von nur 33% der erfassten Fälle, in denen die Wirkprognose vollständig bzw. zum Großteil plausibel dargestellt wurde. Die untersuchten Fälle in der Kategorie „sonstige Vorhaben“ konnten dagegen an dieser Stelle in 72% der erfassten Fälle positive bewertet werden.

Für die Auswahl der in den UVP-Verfahren berücksichtigten Wirkfaktoren und Wirkpfade gilt es ebenso wie für die Auswahl der Schutzgüter und des Untersuchungsraums eine erhebliche Bedeutung für das gesamte Prüfverfahren festzustellen. Vor diesem Hinter-

Fallstudie ausgewählten Schutzgüter im ausgewählten Untersuchungsraum eine intensive Behandlung des Ist-Zustandes stattfindet. Festgestellte Defizite werden also nicht auf folgende Fragen und auch folgende Stationen der UVP übertragen. Dies ist in jedem Falle zu berücksichtigen, da z.B. die Feststellung der überwiegend intensiven Auseinandersetzung mit dem Ausgangszustand der Umwelt nicht automatisch bedeutet, dass dies für alle Schutzgüter erfolgt, die sachgerechter Weise zu integrieren wären oder für einen angemessenen Untersuchungsraum.“, Vgl. sofia-Studie, S. 68

grund weisen die Ergebnisse der sofia-Studie einen deutlichen Verbesserungsbedarf an dieser Stelle auf. Für die Verfasser der Untersuchung entsteht darüber hinaus der Eindruck, dass ein erheblicher Unterschied zwischen den einzelnen Wirkfaktoren dahin gehend besteht, dass die Arten von Wirkfaktoren, die gut zu bearbeiten sind, wie Lärm, Luftschadstoffe und Geruchsemissionen regelmäßig berücksichtigt werden, wogegen die Berücksichtigung anderer Aspekte (Klima, Auswirkungen auf das Landschaftsbild, Veränderung von Wohnumfeldern und Lebensqualität) aufgrund fehlender Methodenstandards und fehlender konkreter Bemessungsmaßstäbe, in den UVP-Unterlagen der Vorhabenträger regelmäßig vernachlässigt werden (ebd.: S. 68).

In 60% der erfassten Fälle findet eine medienübergreifende Auseinandersetzung mit der Frage statt, welche Zusammenhänge zwischen den zu erwartenden Umweltwirkungen eines Vorhabens und den zu erwartenden Auswirkungen auf die Eigenschaften der berücksichtigten Schutzgüter auftreten können. An dieser Stelle weisen die Verfasser der Studie darauf hin, dass dieser Zusammenhang nicht mit der Frage zu verwechseln ist, ob auch alle relevanten Umweltwirkungen in den UVP-Dokumenten behandelt werden, denn insbesondere an diesem Punkt wurde aus Sicht der Autoren deutlich, dass diejenigen Auswirkungen eines Vorhabens die aufgrund der fehlenden methodischen und maßstabsbezogener Standards eine hohe Bearbeitungsintensität aufwerfen, entweder nicht angemessen oder gar nicht bearbeitet werden (ebd.). Damit wird erneut deutlich, dass die ambitionierten Ziele des UVP-Instruments in der Praxis oft an die Grenzen des machbaren stoßen und somit die Umweltschutzstandards häufig hinter die Standards der klassischen ordnungsrechtlichen Vorgehensweise zurück bleiben. Die dadurch entstehenden Qualitätsstandards werden dann dadurch deutlich, dass die Wirkungen einzelner Eingriffsvorhaben ebenfalls oberflächlich dargestellt werden und nicht auf den Einzelfall bezogen, explizit untersucht werden. So kann im Rahmen der sofia-Studie beispielsweise in einer Reihe von untersuchten UVP-Verfahrensfällen (z.B. von Straßenvorhaben) die Auflistung grundsätzlicher Wirkungen (wie der Zerschneidung von Biotopen und Lebensräumen) registriert werden, die dann allerdings im Weiteren nicht projektspezifisch in dem Grad und in der Bedeutung der Zerschneidungswirkung auf den konkreten Untersuchungsraum (z.B. Biotope, Schutzgebiete, Lebensraumkorridore, Ausbreitungswege, usw.) erfasst werden. Desweiteren konstatieren die Verfasser, dass die Auswirkungen auf

Tiere und Pflanzen häufig nur formal bearbeitet werden und somit eigentlich nicht der Zielsetzung der UVP-Ziele gerecht wird (ebd.: S. 69).

Im Kontext der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren stellt die sofia-Studie „differenzierte“ Berücksichtigung der Umweltauswirkungen fest. Demnach lassen sich in den Verfahren zur Errichtung oder Inbetriebnahme von Anlagen und Betrieben bei immerhin 63% der erfassten Fälle eine ausführliche Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Umweltwirkungen dokumentieren. Allerdings konstatieren sie auch an dieser Stelle erhebliche Unterschiede zwischen den UVP-Verfahren nach „BImSchG“ und den Verfahren im Rahmen der „Bebauungspläne“ auf der einen Seite und den Verfahren im Kontext „sonstiger Vorhaben“ auf der anderen Seite. Für die ersteren kann in nur 50% der erfassten Fälle (BImSchG) bzw. in 36% der erfassten Fälle (in Bebauungsplänen) eine vergleichbar hohe Qualität hinsichtlich der ausführlichen Auseinandersetzung mit den zu erwartenden Umweltwirkungen und ihren Auswirkungen auf die Eigenschaften der berücksichtigten Schutzgüter festgestellt werden. Für die UVP-Unterlagen aus den Verfahren der Kategorie „sonstige Vorhaben“ liegt dieser Anteil dagegen bei 71% der erfassten Fälle. Eine Antizipation der Auswirkungen der Vorhaben für die Phase der Umsetzung (Bau- bzw. Errichtungsphase) wird regelmäßig nicht vorgenommen. Auch hier bleiben die untersuchten UVP-Unterlagen häufig nur auf dem Niveau generalisierter Erwartungen und unspezifischer Angaben. Das gleiche gilt auch für die Frage der Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen die bei bestimmten Projekttypen regelmäßig auftreten (ebd.).

Die Studie kommt zu einem noch schlechteren Befund hinsichtlich der Berücksichtigung Schutzgüter- und Medien übergreifenden Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen. In 71% der erfassten Fälle ist die Berücksichtigung der Wechselwirkungen „zum Großteil“ bzw. „insgesamt nicht“ festzustellen, sowie bei nur 21% der erfassten Fälle eine „vollständige“ oder „zum Großteil ausführliche“ Berücksichtigung dieser Aspekte nachgewiesen werden konnte. In diesem Zusammenhang schneiden die UVP-Verfahren nach „BImSchG“ mit 38% der erfassten Fälle gut ab, insofern dort eine ausführliche Beschreibung der Wechselwirkungen vorgenommen wird (ebd.).

Mitigation im eigentlichen Sinne, musste nach den Ergebnissen der sofia-Studie für einen Großteil der erfassten UVP-Unterlagen, als nicht plausibel bewertet werden. Die Verminderungsmaßnahmen dagegen, wurden für 64% der erfassten Fälle, als „vollständig plausibel“ bzw. „zum Großteil plausibel“ eingestuft. Für diesen Aspekt hat sich, wie auch schon hinsichtlich der anderen hier dargestellten Qualitätsaspekte gezeigt, dass die besten Ergebnisse für die Kategorie der „sonstigen Vorhaben“ gefunden werden, insofern für diese Vorhabenskategorie immerhin 71% der erfassten Fälle eine „plausible“ Darstellung der Verminderungsmaßnahmen aufweisen konnten. Mit Blick auf die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen konnten in 63% der diesbezüglich untersuchten Fälle „vollständig plausible“ bzw. „zum Großteil plausible“ Maßnahmenbegründungen dokumentiert werden. Auch an dieser Stelle schnitten die Verfahren nach „BImSchG“ am schlechtesten ab, insofern nur 50% dieser Fälle als „plausibel“ eingestuft werden konnten, wogegen die Fälle der Kategorie „sonstige Vorhaben“ wieder überdurchschnittlich gut abschnitten. Denn immerhin 75% aller Fälle dieser Art wurden von den Verfasser der Studie als „plausibel“ eingestuft (ebd.: S. 70). Auf der Grundlage ihrer empirischen Daten kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Vermeidungsmaßnahmen oft nicht ernsthaft untersucht werden, obwohl die Zielsetzung der UVP gerade an dieser Stelle einen starken Akzent setzt. Aus diesem Grund sehen sie vor allem hier einen erhöhten Verbesserungsbedarf: *„Auch dürften die technische Kompetenz und die Informationslage zum Stand der Technik beim Vorhabenträger am besten sein, so dass die Antragsunterlagen die wesentliche Stelle sind, um diese Vermeidungsmaßnahmen einzubringen.“* (ebd.)

Die UVP-Unterlagen des Vorhabenträgers schließen mit der „nichttechnische Zusammenfassung“. Im Rahmen der sofia-Studie kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass nur in 66% der erfassten Fälle, die zentralen Aussagen über die zu erwartenden Umweltauswirkungen wieder gegeben wurden. Dies gilt bei den „BImSchG“-Verfahren für nur 50% der untersuchten Unterlagen, sowie für die Verkehrsbezogenen Projekte in nur 54% der Fälle. Auch hinsichtlich der Qualität der nichttechnischen Zusammenfassung, konnten die Projekte der Kategorie „sonstigen Vorhaben“ mit einem Anteil von 78% am besten abschneiden. Darüber hinaus befinden die Autoren der sofia-Studie, dass für nur 83% der untersuchten UVP-Unterlagen eine vollständige Verständlichkeit der nichttechnischen Zusammenfassung feststellen lässt. Insofern dieser Teil der UVP-Unterlagen vornehmlich die Funktion zukommt, die Öffentlichkeit über die Umweltwirkungen der Vor-

haben zu informieren, erscheint der Befund der sofia-Studie zu diesem Aspekt als dürftig (ebd.: S. 70-71).

Einen weiteren wichtigen Punkt in der Begutachtung der UVP-Unterlagen durch die sofia-Studie stellt die Frage der Vollständigkeit der Unterlagen dar. Hierzu kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die zuständigen Behörden in immerhin 57% der hierzu erfassten Fälle Nachforderungen an den Vorhabenträger adressieren müssen. Außerdem konstatieren die Autoren, dass die Vorhabenträger häufig durch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, hinsichtlich nicht berücksichtigter Umweltaspekte in den vorgelegten UVP-Unterlagen, zur Ergänzung bzw. Verbesserung solcher aufgefordert werden (ebd.: S. 71). Vor diesem Hintergrund stellen die Verfasser der Studie wie folgt fest:

„Im Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Beobachtungen zu häufig fehlenden Schutzgutbehandlungen und vertieften Bearbeitungen ist davon auszugehen, dass die Unterlagen der Antragsteller öfter bis regelmäßig relevante Aussagen im Kontext der Umweltaspekte vermissen lassen und ihre Funktion damit nur eingeschränkt erfüllen.“
(ebd.)

Zu der Bedeutung der vom Vorhabenträger vorgelegten UVP-Unterlagen lässt sich in jedem Fall feststellen, dass die Qualität der nachfolgenden Stationen, insbesondere der Beteiligung (Behördenbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung) in einem hohen Maße von der Qualität der UVP-Unterlagen abhängen. Die sofia-Studie kommt zu eben diesem Ergebnis. Auf der Grundlage einer Befragung von UVP-Praktikern, die Teil der umfassenden sofia-Untersuchung war, stellen die Autoren wie folgt fest,

„So geben auch sieben der befragten Behördenmitarbeiter an, dass in dieser Abhängigkeit der Qualität der Antragsunterlagen vom Ersteller die stärksten Defizite im Hinblick auf diese Station bestehen. Mehrfach wird auf die sehr unterschiedliche Kompetenz der Ersteller der Antragsunterlagen hingewiesen und es wird auch in einem Fall ausgesagt, dass die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen nicht erkannt wird und gravierende Schwierigkeiten darin bestehen, die Schnittstellen zwischen den einzelnen Umweltfolgenprüfinstrumenten umzusetzen. Auch wird in einem weiteren Fall auf eine häufige Beeinflussung des Erstellers der Antragsunterlagen durch den Vorhabenträger hingewiesen,

wobei wirtschaftliche Belange schon sehr stark auf die Ausgestaltung der Unterlagen wirken.“ (ebd.: S. 76).

Die Bedeutung der UVP-Unterlagen des Vorhabenträgers zeigt sich aber vor allem für die Öffentlichkeitsbeteiligung als wichtige und oft einzige Informationsgrundlage der interessierten Öffentlichkeit hinsichtlich der jeweiligen Vorhaben und der zu erwartenden Umweltwirkungen.

Einen weiteren relevanten Zusammenhang sehen die Verfasser der sofia-Studie zwischen der Qualität der UVP-Unterlagen und der Qualität der zusammenfassenden Darstellung: „Je qualitativ hochwertiger die Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG“ ist, desto qualitativ hochwertiger ist auch die Qualität der „zusammenfassenden Darstellung“ nach § 11 UVPG.“ (ebd.: S. 75). Mindestens genauso bedeutend, wenn nicht sogar bedeutender scheint der Zusammenhang zwischen der Qualität der UVP-Unterlagen des Vorhabenträgers und der Qualität der Bewertung selbst zu sein. Hierzu stellt die sofia-Studie dann allerdings fest, dass ein solcher Zusammenhang besteht, allerdings nur schwach ausgeprägt vorzufinden ist. Den schwachen Zusammenhang zwischen der Verfahrensqualität an diesen beiden Stationen führen die Autoren auf den engen Zusammenhang zwischen der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung selbst zurück (ebd.)

Nach Ansicht der Mitarbeiter der zuständigen Behörden in den erfassten Fällen, stellt die Qualität der UVP-Unterlagen des Vorhabenträgers eine kritische Größe für den Umfang und die Untersuchungstiefe der gesamten UVP-Studie dar. Die im Rahmen der sofia-Studie befragten Behördenmitarbeiter sind daher der Auffassung, dass aus diesem Grund vor allem der Scoping-Termin an Bedeutung gewinnt, bieten sich der federführenden Behörde doch hier die Möglichkeiten auf die Erstellung der UVP-Unterlagen durch den Vorhabenträger bzw. das von ihm beauftragte Büro, einzuwirken. Vor diesem Hintergrund kommen die Verfasser der sofia-Studie zu dem Schluss, dass neben der Qualifikation der externen Experten, die im Auftrag die UVP-Unterlagen zusammenstellen auch

die umweltfachliche Kompetenz der Behördenmitarbeiter ein hoher Stellenwert für die Qualität des gesamten UVP-Verfahrens zukommt.

„Auch die fachliche Kompetenz der Mitarbeiter in den „zuständigen Behörden“ hat einen Einfluss auf die Qualität der Antragsunterlagen, (...). Je nach umweltfachlichem Hintergrund werden seitens der Behörden sehr unterschiedliche Anforderungen an die Antragsunterlagen bzw. die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen gestellt. Hier kann es auch zu nicht erforderlichen Untersuchungen kommen, die durch Unsicherheiten bei den Behördenmitarbeitern hinsichtlich der Schutzgutbetrachtung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens und der Untersuchungstiefe entstehen. Dadurch unterbleibt in diesen Fällen eine mögliche Konzentration auf die wesentlichen Untersuchungsschwerpunkte.“(ebd.)

Station 5) Beteiligung

Die formale Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit ist im Rahmen der sofia-Studie anhand der erfassten Akten rekonstruiert worden. Um die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Beteiligung der Behörden im Rahmen der erfassten UVP-Verfahren zu kommen, wurde die Qualität und die Transparenz der zur Verfügung gestellten Informationen zum Maßstab der Untersuchung genommen. Aus diesem Grund kommt der hier bereits betrachteten nichttechnischen Zusammenfassung eine wichtige Rolle zu, die grundsätzlich allgemein verständlich verfasst sein soll (§ 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG) und in der alle relevanten Belange erwähnt sein sollen. Die sofia-Studie kommt über die Bewertung der Verständlichkeit zu einer Einschätzung der tatsächlichen Qualität der Beteiligung. Darüber hinaus wurde aber auch die durch die Akteure „wahrgenommene Qualität“ in die Bewertung mit einbezogen.

Auf dieser Grundlage kommen die Autoren der sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass in 83% der erfassten Fälle die nichttechnische Zusammenfassung gem. § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG eine Form aufweist, die auch für Laien „nahezu vollständig“ bzw. „zum Großteil“ verständlich ist. Gleichzeitig musste man aber auch feststellen, dass in einem Drittel der erfassten Fälle, die wichtigsten Aussagen der UVP „überwiegend nicht“ in der allgemei-

nen Zusammenfassung,²⁰⁹ wieder gegeben wurde. Aus diese Weise kann es sowohl zu falschen Eindrücken bei den beteiligten Behörden kommen, als dass auch die Öffentlichkeit über die Umweltwirkungen des Vorhabens in die Irre geführt wird (ebd.: S. 85).

„Es führt auch in einigen Fällen dazu, dass sowohl die „Zusammenfassende Darstellung“ der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG als auch die „Bewertung“ nach § 12 UVPG, die sich häufig weitgehend auf die allgemeine Zusammenfassung nach § 6 UVPG stützen, auf unvollständigen Fakten basieren.“ (ebd.)

Im Rahmen der sofia-Untersuchung kommen die Verfasser ebenfalls zu dem Ergebnis, dass ein starker Zusammenhang zwischen der Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) und der Qualität der Beteiligung fest zustellen ist. Diese Feststellung bestätigt in gewisser Weise die bereits zitierte Einschätzung, dass die Qualität der formalen Beteiligung von Umweltverbänden und der übrigen Öffentlichkeit in einem hohen Maße, von den zum Vorhaben bereitstehenden Informationen, abhängt (ebd.). Mit Blick auf die, in das Verfahren eingespeisten Stellungnahmen und Einwände der Verbände und Behörden, kommen die Autoren der sofia-Studie zu dem Schluss, dass diese allgemein verständlich formuliert und von hoher umweltfachlicher Qualität sind, und so im allgemeinen den Standard der UVP-Verfahren steigern. Demnach werden die von den beteiligten Behörden eingebrachten Umweltbelange in 97% „fast vollständig nachvollziehbar“ dargelegt (ebd.).

Auf der Grundlage der Befragung von Behördenmitarbeitern kommt die sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass insgesamt 73% der Befragten der Meinung sind, die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in den konkret untersuchten UVP-Verfahrensfällen sei „gut“ bzw. „sehr gut“. Hinsichtlich der Qualität der Behördenbeteiligung wird dieses Meinungsbild noch übertroffen, indem hierzu 85% der Befragten der Auffassung waren, dass die Qualität „gut“ bzw. „sehr gut“ sei. Lediglich 4,7% bewerten die Qualität der Behördenbeteiligung als „unterdurchschnittlich“ bis „mangelhaft“. Darüber hinaus kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die „tatsächliche Qualität“ der Öffentlichkeitsbeteiligung in einem positiven Zusammenhang mit der „wahrgenommenen Qualität“ durch die

²⁰⁹ Die allgemeine Zusammenfassung bildet mit der nicht-technischen Zusammenfassung den bilanzierenden Teil der UVP-Unterlagen für die Offenlegung

Behördenmitarbeiter steht. Anders dagegen die „*tatsächliche Qualität*“ der Behördenbeteiligung, die nicht mit der Einschätzung der Behördenmitarbeiter korreliert. Die Autoren der sofia-Studie verweisen darauf, dass dieses Ergebnis damit zusammenhängen kann, dass die „*tatsächliche Qualität*“ der Behördenbeteiligung durch die Evaluatoren in erster Linie anhand der Ergebniswirksamkeit der Stellungnahmen der Fachbehörden gemessen wurde. Die zu berücksichtigenden Stellungnahmen von Fachbehörden wurden, von den jeweils zuständigen Behörden, unterschiedlich aufgenommen. Sie waren teilweise erwünscht, da sie wichtige Hinweise lieferten, aber auf der anderen Seite auch einen erhöhten Arbeitsaufwand mit sich brachten (ebd.: S. 86).

Einen interessanten Befund der sofia-Studie stellt die Erkenntnis dar, dass die „*tatsächliche Qualität*“ der Öffentlichkeitsbeteiligung und der von den befragten Praktikern „*wahrgenommenen Qualität*“ des jeweils gesamten UVP-Verfahrens zu korrelieren scheinen. Demnach ist die Öffentlichkeitsbeteiligung qualitativ umso hochwertiger, umso positiver das gesamte UVP-Verfahren von den Mitarbeitern der zuständigen Behörden selbst eingeschätzt wird und umgekehrt (ebd.). Diese Feststellung interpretieren die Verfasser der sofia-Studie als einen Hinweis auf die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahrenszusammenhang. Außerdem könnte dieser Umstand aus ihrer Sicht auch ein mögliches Indiz dafür sein, dass die Behördenmitarbeiter die eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung (auch unter Einsatz eines größeren Personalaufwands) dem UVP-Verfahren als solchem eine größere Bedeutung zurechnen und deshalb selbst auch zu einer besseren Qualität der anderen Verfahrensstationen (Scoping, zusammenfassende Darstellung und Bewertung) verhelfen. Die Autoren der sofia-Studie sehen diese Interpretation auch durch die Korrelation zwischen der „*tatsächlichen Qualität*“ der Öffentlichkeitsbeteiligung und der „*tatsächlichen Qualität*“ der zusammenfassenden Darstellung bestätigt.

„*Es wäre ferner denkbar, dass fehlender personeller bzw. zeitlicher Spielraum den Behördenmitarbeitern die Möglichkeit nimmt, eine qualitativ hochwertige UVP durchzuführen, wovon dann sämtliche UVP-Stationen betroffen sind.*“ (ebd.: S. 87)

Die sofia-Studie trifft ebenfalls Aussagen über die Frage, wie die Antragsteller und beteiligten Umweltverbände die Behördenbeteiligung bewerten. Deren Urteil fällt deutlich

schlechter aus als das der beteiligten Behörden. Aus Sicht der Antragsteller wird demnach eine relativ schlechte Koordinierung und Abstimmung zwischen den beteiligten Behörden konstatiert. Die Verfasser der sofia-Studie verweisen allerdings auch auf die Möglichkeit, dass dieses Ergebnis durch die Tatsache beeinflusst sein kann, dass die Beteiligung der Behörden i.d.R. auch zu einem höheren Aufwand für die Antragsteller selbst führt und was auf Seiten der Umweltverbände wiederum begrüßt wird (ebd.: S. 93-94). Seitens der Antragstellenden, wie z.B. der im Rahmen der sofia-Studie erfassten Straßenbaubehörden, bemängelt dass „*die Öffentlichkeitsbeteiligung eigentlich zu spät erfolgt*“. Demnach ist man dort der Auffassung, dass durch eine frühzeitigere Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit nachträgliche Untersuchungen weniger nötig werden würden und Änderungen am Projekt, sowie Verzögerungen im Projektverlauf vermieden werden könnten. Seitens der Umweltverbände werden Optimierungsmöglichkeiten der UVP-Verfahren darin gesehen, dass sie selbst bereits zu einem früheren Verfahrenszeitpunkt z.B. beim Scoping eingebunden werden sollten (ebd.).

Station 6) Die zusammenfassende Darstellung

Nach der Beteiligung anderer Behörden, der Naturschutzverbände und der interessierten Öffentlichkeit tritt das UVP-Verfahren in die nächste wichtige Phase ein, indem die Erstellung der zusammenfassenden Darstellung vorgenommen wird. Die zusammenfassende Darstellung dient dem Zweck, die relevanten Umweltfolgen, ihre Ursachen und jeweiligen Quellen darzustellen. Darüber hinaus sollen mögliche Planungsalternativen, Vermeidungs- und Verminderungsstrategien, sowie festgeschriebene Kompensationsmaßnahmen zur Abmilderung der erwarteten Umweltwirkungen dargestellt werden. Auf dieser Grundlage erfolgt dann die Bewertung der Untersuchungsergebnisse der UVP-Verfahren (ebd.: S. 104). Insofern stellt die zusammenfassende Darstellung der UVP-Ergebnisse ein weiteres wichtiges Element des UVP-Instrumentes dar.²¹⁰

²¹⁰ Die Verfasser der sofia-Studie bestimmen die Qualität der zusammenfassenden Darstellung auf der Grundlage eines Erhebungsbogens, mit dem erhoben wurde, inwieweit sich die relevanten Aussagen über die zu erwartenden Umweltauswirkungen bei „*Errichtung, Anlage und Betrieb des Vorhabens*“ in der zusammenfassenden Darstellung wieder finden ließen. Außerdem wurde der Frage nachgegangen, ob und wenn ja, in welchem Umfang die relevante Umweltbelastungen aus den Stellungnahmen der anderen Behörden und der Öffentlichkeit wieder gegeben wurden. Desweiteren wurde eine Bewertung der Qualität der zusammenfassenden Darstellung vorgenommen, indem die Frage aufgeworfen wurde, welche Aussagen zu den Vermeidungs-, Verminderungs- sowie den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der zusammenfassenden Darstellung bereitgestellt wurden. Vgl. hierzu ebd., S. 105

Mit Blick auf die Bewertung der Qualität dieses Verfahrensmoments, kommen die Verfasser der sofia-Studie zu dem Schluss, dass häufig nicht die erforderlichen Elemente in der zusammenfassenden Darstellung der erhobenen UVP-Verfahrensfälle zu registrieren waren. Diesbezüglich konnte dokumentiert werden, dass oftmals die Maßgaben nach § 6 UVPG nicht erfüllt wurden. In immerhin 34% der untersuchten UVP-Verfahrensfälle musste festgestellt werden, dass die zu erwartenden Umweltwirkungen des jeweiligen Vorhabens „zum Großteil nicht“ bzw. „insgesamt nicht“ in der zusammenfassenden Darstellung wieder finden ließen (ebd.: S. 105). Häufig fehlten die nach § 6 UVPG maßgeblichen Unterlagen. In nur 16% der untersuchten UVP-Verfahrensfällen konnte eine „vollständige“ oder „zum Großteil Vollständige“ Berücksichtigung der zu erwartenden Umweltbelange unter Einschluss güter- bzw. medienübergreifender Aspekte nachgewiesen werden (ebd.). Mit Blick auf die Berücksichtigung der relevanten Stellungnahmen der beteiligten Öffentlichkeit musste festgestellt werden, dass diese in immerhin 23% der untersuchten Verfahrensfälle nicht in der zusammenfassenden Darstellung wieder gefunden wurden.

„Die Analyse der Fallbeispiele zeigt, dass teilweise notwendige behördeneigene Ergänzungen und gegebenenfalls notwendige Berichtigungen der Angaben des Vorhabenträgers nicht vorgenommen sind und somit auch in der „Zusammenfassenden Darstellungen“ fehlen.“ (ebd.)

Die Autoren der sofia-Studie halten mit Blick auf die zusammenfassende Darstellung die Tatsache für ein entscheidendes Problem, dass im Rahmen der von ihnen untersuchten UVP-Verfahrensfällen, die Darstellung inhaltlich auffallend unspezifisch und nicht vorhabensspezifisch formuliert wurden. Insbesondere für die größeren Verfahren konnte nachgewiesen werden, dass sich der Umfang der zusammenfassenden Darstellung unproportional zur Erhebung des Ist-Zustandes und zur vorgenommenen Prognose darstellte.

„So werden Untersuchungsergebnisse, die sich über mehrere Ordner erstrecken, vielfach auf ein bis zwei Seiten in der „Zusammenfassenden Darstellung“ zusammengefasst. Dies hat zur Folge, dass sowohl die Beschreibung der Umweltwirkungen als auch die zu er-

greifenden Vermeidungs-, Verminderungs- und Ersatzmaßnahmen in keiner Weise vorhabenbezogen dargestellt werden können bzw. in vielen Fällen konkrete Angaben zu Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen in der „Zusammenfassenden Darstellung“ gar nicht zu finden sind.“ (ebd.)

Darüber hinaus mussten auch methodische Probleme bei der Erstellung der zusammenfassenden Darstellung konstatiert werden, insofern in einer Reihe der erfassten UVP-Verfahrensfälle derartige Schwierigkeiten festgestellt werden musste. Von zentraler Bedeutung ist dabei wohl die häufige Unterlassung der Zusammenführung der Umweltbelange aus den Unterlagen des Antragstellers und der Einwende der beteiligten Behörden, Verbände und der interessierten Öffentlichkeit gem. § 6 UVPG mit den Ergebnissen aus anderen Umweltprüfungen (FFH oder BP). Leider musste festgestellt werden, dass diese Umweltbelange lediglich aufgeführt wurden, nicht aber wechselwirksam betrachtet und analysiert wurden. Die Untersuchung der erfassten Verfahrensfälle zeigte weiter, dass nur in wenigen Fällen gem. § 24 VwVfG eine intensive Eigenermittlung zur Sachverhaltsaufklärung von den zuständigen Behörden vorgenommen wurde (ebd.: S. 106)

In einer Vielzahl der Untersuchten UVP-Verfahrensfälle musste festgestellt werden, dass die Informationen aus den Antragsunterlagen ungeprüft übernommen wurden. Vorgaben werden aus den Antragsunterlagen und aus den Umweltprüfungen ungeprüft übernommen. Den UVPG Maßgaben nicht entsprechend, wird im Rahmen der zusammenfassenden Darstellung der erfassten Vorgängen häufig nicht deutlich, welche Aussagen von wem getroffen wurden. Darüber hinaus lässt sich oftmals nicht eindeutig erkennen, ob es sich um Einschätzung der Behörden oder um objektiv dokumentierte Feststellungen handelt. Dieser Umstand wird aus Sicht der sofia-Autoren vor allem dann problematisch, wenn die betreffende Bewertung von einem anderen Akteur stammt, als von dem der die zusammenfassende Darstellung abgefasst hat (ebd.)

„Auffallend ist, dass in der Praxis der „Zusammenfassenden Darstellung“ Maßnahmen zur Reduzierung von Umweltauswirkungen überwiegend Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betreffen und kaum in Vermeidungsmaßnahmen resultieren. Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltauswirkungen sind häufig allgemein und eher appellativ gehalten („Flora und Fauna störende Eingriffe sind soweit möglich zu reduzieren.“).“ (ebd.)

Demnach lässt die zusammenfassende Darstellung in 60% der erfassten UVP-Verfahrensfällen differenzierte Aussagen zu möglichen Vermeidungsmaßnahmen „überwiegend“ bzw. „insgesamt“ vermissen. Mit Blick auf die unterschiedlichen Verfahrens-Kategorien kommt die sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass in den verkehrsbezogenen Vorhaben 57% der erfassten Fälle „eher keine“ differenzierten Aussagen zu Vermeidungsmaßnahmen getroffen wurden. Für die Verfahren gem. BImSchG kann diese Feststellung für 50% der erfassten Fälle getroffen werden. Für die erfassten UVP-Verfahrensfälle im Bereich der Bebauungsplanverfahren sogar für 83%. Auf der anderen Seite kann für 60% der UVP-Verfahrensfälle aus der Kategorie „sonstige Vorhaben“ in diesem Zusammenhang (die sich überwiegend aus wasser- und bergrechtlichen Verfahren zusammensetzen) nachgewiesen werden, dass differenzierte Aussagen zu Vermeidungsmaßnahmen durchaus getroffen wurden (ebd.).

Hinsichtlich der „tatsächlichen“ Qualität, die durch die Autoren der sofia-Studie festgestellt wurde und der durch die Behördenmitarbeiter festgestellten „wahrgenommenen“ Qualität der zusammenfassenden Darstellung konnte ein positiv signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden. Demnach entsprach die Einschätzung der an den erfassten UVP-Verfahren beteiligten Akteuren weitestgehend mit der, der Evaluatoren, wobei konstatiert wird, dass die der Behördenmitarbeiter stets etwas höher ausfällt, als die der Beobachter (ebd.: S. 107). Außerdem konnte gezeigt werden, dass eine gute Qualität der zusammenfassenden Darstellung mit einer guten Qualität der gesamten UVP zusammenfällt.

„D.h. umso besser die UVP-Qualität insgesamt durch die Behördenmitarbeiter eingeschätzt wird, umso besser ist auch die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung“ (und umgekehrt: umso besser die Qualität der „Zusammenfassende Darstellung“, umso höher wird die Qualität der gesamten UVP durch die zuständigen Behördenmitarbeiter eingeschätzt).“ (ebd.)

Vor diesem Hintergrund kommt die sofia-Studie zu dem Schluss, dass zweierlei Interpretationsmöglichkeiten nahe liegen. Auf der einen Seite könnten diese Befunde bedeuten, dass eine als qualitativ hochwertig empfundene Umweltverträglichkeitsprüfung durch ein

gutes Scoping, einer guten Umweltverträglichkeitsstudie und einer guten Beteiligung auch zu einer qualitativ hochwertigen zusammenfassenden Darstellung führt, weil durch eine qualitativ hochwertige UVP eine „belastbare“ Grundlage für die zusammenfassenden Darstellung liefert. Oder, weil eine qualitativ hochwertige UVP einen ausreichenden Anreiz dafür liefert, auch eine anspruchsvolle zusammenfassende Darstellung zu erarbeiten. Die Autoren der Studie verweisen allerdings auch auf die andere Möglichkeit, dass diese Ergebnisse auch einen Hinweis darauf liefern könnten, dass die beteiligten Behördenmitarbeiter die Qualität einer UVP umso höher einschätzen, um so mehr Aufwand sie in die Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung investiert haben (ebd.).

Station 7) Die Bewertung

Diese Ergebnisse hinsichtlich der Qualität der zusammenfassenden Darstellung erscheinen insofern besonders problematisch für die Einschätzung der UVP-Qualität insgesamt, als dass die zusammenfassende Darstellung der UVP-Ergebnisse selbst, die Grundlage für die Bewertung durch die zuständigen Behördenmitarbeiter im Verfahren darstellen. Im Rahmen der hier in ihren Untersuchungsergebnissen zitierten sofia-Studie kamen die Autoren zu dem Ergebnis,²¹¹ dass sich nur im Rahmen von 45% der erfassten UVP-Verfahrensfälle, die angelegten Bewertungsmaßstäbe sowohl rechtlich als auch fachlich für die Beurteilung der Bedeutung der im Einzelnen ermittelten Umweltauswirkungen plausibel dargestellt haben. Hinsichtlich der von der sofia-Studie erfassten Planungs- und Genehmigungsverfahren, für die Eingangs keine UVP-Pflicht festgestellt wurde, konnte für nur 25% der Fälle festgestellt werden, dass eine sowohl rechtlich als auch fachlich angemessene Beurteilung der Bedeutung von den ermittelten Umweltauswirkungen vorgenommen wurde. Insgesamt wurden in mehr als einem Drittel der untersuchten Fälle (36%), diese Aspekte nicht plausibel dargestellt. Mit Blick auf die Antragsverfahren, für die keine UVP-Pflicht festgestellt wurde, konnte sogar in 65% der ausgewerteten Fälle, keine plausible Bewertung konstatiert werden (ebd.: S. 108). Die Verfasser der sofia-

²¹¹ Die „tatsächliche Qualität“ der Bewertung ergibt sich im Rahmen der sofia-Studie auf der Grundlage von Erhebungsbögen, mit denen die folgenden Aspekte erfasst wurden: Demnach erfolgt die Qualitätsermittlung der Bewertung anhand der Beurteilung, inwiefern die zugrundegelegten Bewertungsmaßstäbe plausibel erschienen sind, inwieweit die Stellungnahmen angemessen Berücksichtigung gefunden haben und ob die einzelnen Schutzgutbetrachtungen plausibel erschienen. Darüber hinaus wurde berücksichtigt, ob die Umweltauswirkungen auch güter- bzw. medienübergreifend und unter Einbeziehung der Wechselwirkungen bewertet wurden.

Studie verweisen darauf, dass dieser Befund, insbesondere hinsichtlich der ebenfalls nachgewiesenen Korrelation zwischen der Bewertungs-Station und der Phase der letztendlichen Berücksichtigung der Bewertung in der Entscheidungsphase als ein besonders kritischer Moment der gesamten UVP-Praxis zu erachten ist (ebd.)

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorhaben-Kategorien kann die sofia-Studie zeigen, dass in 61% der erfassten Verkehrsvorhaben die Bewertung aus Sicht der Evaluatoren „*eher nicht plausibel*“ dargestellt wurde. Für die Verfahren nach BImSchG erscheint die Bewertung dagegen in 75% der Fälle als „*eher plausibel*“. Aus Sicht der sofia-Autoren wird dieser Befund als ein Indiz dafür interpretiert, dass die Bewertung in „*komplexen und großräumigen Vorhaben*“ eine besondere Herausforderung für die zuständigen Behörden darstellt, insofern diese Verfahren besondere Anforderungen an die Bewältigung von rechtlich, umweltfachlichen und methodischen Problemkonstellationen darstellen (ebd.: 108).

„Insbesondere auch bei den immissionsschutzrechtlichen Vorhaben ist zu beobachten, dass sich die „Bewertung“ nahezu ausschließlich an den konkreten untergesetzlichen Vorgaben des Immissionsschutzrechts orientiert. Das erweiterte Umweltrecht spielt in der „Bewertung“ nach § 12 UVPG praktisch keine Rolle, was sich auch mit den Erkenntnissen von (Bechmann 2003, 181) deckt. Dadurch besteht die Gefahr einer Unterbewertung der Umweltbelange. Vor allem erfolgt die „Bewertung“ dadurch häufig nicht im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge...“ (ebd.)

Auch die medienübergreifende Betrachtung und Berücksichtigung der Wechselwirkungen scheint an dieser Stelle im Prozedere der UVP-Verfahren ein Problem darzustellen. So kommt die sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass in 78% der erfassten UVP-Verfahrensfällen diesbezüglich keine Berücksichtigung festzustellen war (ebd.). Für die erfassten Antragsfälle, in denen keine UVP-Pflicht festgestellt wurde, konnte kein einziger Fall erfasst werden, in dem medienübergreifende Belange oder Wechselwirkungen berücksichtigt wurden. Mit einem differenzierten Blick auf die unterschiedlichen Verfahrenskategorien kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass im Bereich der verkehrsbezogenen Vorhaben in 79% keine Wechselwirkungen berücksichtigt wurden, bei den BImSchG-Vorhaben waren es 75% und in den erfassten Fällen der Kategorie „sonstige Vorhaben“ waren es 68% der erfassten Fälle (ebd.).

Die sofia-Studie stellte auch die Frage der „Transparenz“ an den Vorgang der Bewertung der zusammenfassenden Darstellung. Dabei hat sich gezeigt, dass in 10% der Fälle keine schriftliche Grundlage für die Bewertung nach § 12 UVPG von den zuständigen Mitarbeitern abgefasst wurde. Auch wenn eine solche Bewertungsgrundlage für sich betrachtet noch kein ausreichendes Kriterium für einen transparenten Bewertungsvorgang darstellt, wird von den Verfassern der Studie konstatiert, dass die schriftliche Niederlegung des Bewertungsvorgangs doch die Möglichkeit der Nachvollziehbarkeit dieser Bewertung für Dritte ermöglicht. Daher merken die Verfasser der sofia-Studie an, dass die erfassten UVP-Verfahrensfälle in ihrer Bewertung der zusammenfassenden Darstellung häufig keine Bewertungskriterien nennen und eine „Gewichtung der zu bewertenden Sachverhalte“ nur in „Ausnahmefällen“ dokumentiert werden kann. Darüber hinaus verweisen sie auf ihre Beobachtung, dass die Rechtsgrundlagen, auf denen die Bewertung beruht, oftmals nicht explizit gemacht wurden (ebd.: S. 111). Aus Sicht der Behördenmitarbeiter kann festgestellt werden, dass die Transparenz der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung selbst dabei hilft, die Sachverhalte der UVP-Verfahren besser mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren (ebd.). In diesem Zusammenhang verweisen die Autoren der sofia-Studie auch darauf, dass sich die von ihnen erfassten UVP-Verfahrensfälle zu einem Großteil so umfangreich und komplex dargestellt haben, dass eine angemessene Bewertung der zusammenfassenden Darstellung kaum ohne eine schriftliche Dokumentation erfolgen kann (ebd.).

„Die angemessene Abarbeitung der unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe und -aspekte dürfte ohne Heranziehung und Interpretation der einzelnen Voraussetzungen nur schwerlich vollständig gelingen. Dieser Arbeitsschritt stellt somit keine „unnötige“ Zusatzarbeit dar und ist entsprechend auch vom Gesetzgeber vorgesehen.“ (ebd.)

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das Ergebnis der Bewertung in der Entscheidung berücksichtigt wird, müssten die abwägungsrelevanten Belange zusammengestellt werden, um sie anschließend im Einzelnen zu gewichten und dann die gewichteten Belange untereinander bzw. gegeneinander abzuwägen (Bunge 1998, Rn 26; Sofia: S. 111). Die im Rahmen der sofia-Studie erfassten UVP-Verfahrensfälle zeigen allerdings, dass eine solche Vorgehensweise nur selten für Dritte nachvollziehbar dokumentiert wird. So

kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass nur 45% der erfassten Fälle die, der Beurteilung zugrundeliegenden Bewertungsmaßstäbe der zu erwartenden Umweltauswirkungen dieser Vorhaben auch „überwiegend plausibel“ bzw. „insgesamt plausibel“ wieder gibt. Eine unmittelbare Abwägung der einzelnen Belange wird nur in wenigen Fällen wiedergefunden. Eine nachvollziehbare und begründete Gewichtung der aufgezeigten Umweltbelange erfolgt in fast keinem Fall. Ebenso selten werden die zugrunde gelegten Bewertungskriterien angeführt (ebd.: S. 112). Außerdem kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Bewertung der relevanten Umweltauswirkungen in 36% der untersuchten UVP-Verfahrensfälle nicht ausreicht. Eine medienübergreifende Einschätzung der Umweltwirkungen und der Wechselwirkungen fehlt in 78% der untersuchten UVP-Fälle.

Unterm Strich fassen die Autoren der sofia-Studie zusammen, dass sowohl die zusammenfassende Darstellung, als auch ihre Bewertung hohe umweltfachliche Kompetenzen bei den Behördenmitarbeitern einfordern (ebd.: S. 113). Aufgrund des aktuellen Aus- und Fortbildungsbestandes der Behördenmitarbeiter in den UVP-Verfahren sehen die Verfasser der Untersuchung diesbezüglich ein großes Problem, da die Auswertung der von ihnen erfassten UVP- Verfahrensfälle gezeigt hat, dass die zusammenfassende Darstellung und ihre Bewertung zu 85% von Behördenmitarbeitern vorgenommen werden, die über keine explizit umweltorientierte Ausbildung verfügen (ebd.).

„Das führt dazu, dass die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“ häufig erhebliche Defizite aufweist. Der Bedarf an praxisorientierter Fortbildung, vor allem aber an konkreter Unterstützung wird vielfach von den Behördenmitarbeitern geäußert. Auch grundlegende rechtliche oder untergesetzliche Regelungen, wie sie im Rahmen der UVPVwV vorliegen, werden im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“ vielfach nicht befolgt bzw. in der Praxis nicht umgesetzt.“(ebd.)

Die Ergebnisse der sofia-Studie verweisen auf einen statistischen Zusammenhang zwischen der zusammenfassenden Darstellung, ihrer Bewertung und der Berücksichtigung der Ergebnisse in der letztendlichen Verfahrensentscheidung. In diesem Zusammenhang

unterscheiden die Autoren der Untersuchung drei Arten von Ablaufprozeduren im UVP-Verfahren:

1. Die zusammenfassende Darstellung, ihre Bewertung und die Berücksichtigung dieser Erkenntnisse werden von der jeweiligen Entscheidungsbehörde des Antragverfahrens selbst vorgenommen.
2. Die Anfertigung der zusammenfassenden Darstellung und ihre Bewertung wird durch einen Behördengutachter²¹² vorgenommen, während die Berücksichtigung dieser Erkenntnisse dann von der Entscheidungsbehörde des Antragverfahrens im Entscheidungsprozess selbst vorgenommen wird.
3. Die zusammenfassende Darstellung und (z.T.) ihre Bewertung wird von einer untergeordneten Behörde vorgenommen (i.d.R. die Anhörungsbehörde), während die übergeordnete Behörde dann (in manchen Fällen die Bewertung und) die Entscheidung selbst trifft. (ebd.: S. 113)

Die Konstellationen der unterschiedlichen Bearbeiter in den drei Arten von Ablaufprozeduren können insofern das Qualitätsniveau der UVP-Verfahren beeinträchtigen, als dass die in der sofia-Studie nachgewiesene Korrelation darauf verweist, dass die UVP-Verfahrensstationen der zusammenfassenden Darstellung, Bewertung und Berücksichtigung in der Entscheidung, in einem engen Zusammenhang zueinander stehen. D.h., dass die Behördenmitarbeiter, die selbst eine qualitativ hochwertige zusammenfassende Darstellung anfertigen i.d.R. auch eine qualitative gute Bewertung vornehmen und eine ebenfalls qualitativ gute Berücksichtigung der Erkenntnisse in ihren Verfahrensentscheidungen aufweisen (ebd.: S. 114). Eine dezentrale Ausführung der Verfahrensprozeduren gibt daher möglichen Qualitätsbrüchen zusätzlichen Raum, die sich z.B. durch unterschiedliche umweltfachliche Qualifikationen der Akteure ergeben.

„In der Praxis bestehen bei den befragten Mitarbeitern sehr große Unsicherheiten in Bezug auf Inhalte und Ausgestaltung der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“. Nach eigenem Bekunden fehlt den Bearbeitern sehr häufig umweltfachliche und auch umwelttechnische Kompetenz, um die Thematik vollständig und angemessen

²¹² Damit ist ein Gutachter gemeint, der diese behördliche Aufgabe wahrnimmt

sen zu durchdringen. Diese Einschätzung durch die Mitarbeiter selbst deckt sich auch mit den Befunden, wonach Unterschiede in der Qualität je nach Ausbildungshintergrund festzustellen sind.¹⁰⁹ Es zeigt sich, dass gerade bei den Juristen, die überwiegend auf Ministeriumsebene eingesetzt sind, die Qualität der UVP-Stationen durch die Evaluatoren am schlechtesten bewertet wird [...] Die besten Bewertungen erhielten die Behördenmitarbeiter mit umweltfachlichem Hintergrund oder Ingenieurausbildung.“ (ebd.: S. 115).

Die sofia-Studie kommt auch zu dem Ergebnis, dass sich die Qualität der Entscheidungen von Behördenmitarbeiter mit Verwaltungsausbildung besser darstellt als bei denjenigen mit einer juristischen Ausbildung. Einen möglichen Grund hierfür vermuten die Verfasser der sofia-Studie in der Tatsache, dass die Juristen häufig nur in die finalen Verfahrensentscheidungen eingebunden sind und selten auch die vorherigen Verfahrensschritte begleitet haben (beispielsweise den Erörterungstermin). Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass die Juristen i.d.R. auf höheren Verwaltungsebenen beschäftigt sind und ihnen deshalb die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten fehlt, so dass dies als ein Nachteil für die Einschätzung der Umweltbelange aufgefasst werden kann (ebd.: S. 115). Dennoch weisen die Ergebnisse der Untersuchung keinen signifikanten Unterschied in der Qualität der Bewertung von den zusammenfassenden Darstellungen über die Behördenebenen hinweg auf. Die Auswertung der von sofia erfassten Verfahrensfälle zeigt, dass auf allen Ebenen qualitativ gute und schlechte Bewertungen vorgefunden werden können, so dass die Autoren der Studie befinden, dass der umweltfachliche Hintergrund mehr Einfluss auf die Qualität der zusammenfassenden Darstellung und ihrer Bewertung hat, als die Frage der jeweils zuständigen Verwaltungsebene (ebd.).

Station 8) Die Berücksichtigung in der Entscheidung

Die Bewertung der zusammenfassenden Darstellung der UVP-Ergebnisse, bildet die Grundlage für deren Berücksichtigung in der Entscheidung zum jeweiligen Genehmigungs- oder Zulassungsantrag eines Vorhabens nach § 12 UVPG. Insofern in dieser Verfahrensstation alle vorgeschalteten Verfahrensschritte ihre Wirksamkeit entfalten, handelt es sich um eine weitere verfahrenskritische Phase des UVP-Instrumentes. Im Rahmen der sofia-Studie wurde die Qualität der Berücksichtigung in der Verfahrensentscheidung

vorgenommen, indem drei Kriterien bei der Begutachtung der erfassten Verfahrensfälle in Rechnung gestellt wurden: 1) die Frage nach der Berücksichtigung sämtlicher von der zuständigen Behörde als erheblich eingestufte negativer Umweltauswirkungen, 2. Die Frage nach der Plausibilität der Begründung zur Gewichtung der Umweltbelange und 3) die Frage nach dem Differenzierungsgrad der Aussagen über die dokumentierten Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen (ebd.: S. 122).

Dabei hat sich gezeigt, dass die ermittelten und als erheblich bewerteten negativen Umweltauswirkungen in 79% der erfassten UVP-Verfahrensfälle, für die eine UVP-Pflicht festgestellt wurde „nahezu voll-ständig“ oder „zum Großteil“ bei der Entscheidung berücksichtigt wurden. Die den von der sofia-Studie erfassten Verfahren, für die keine UVP-Pflicht festgestellt wurde, trifft dies nur für 44% der erfassten Fälle zu. In diesem Zusammenhang weisen die Autoren der Studie darauf hin, dass die festgestellten Umweltauswirkungen i.d.R. als nicht „erheblich“ eingestuft wurden, sowie die negativen Auswirkungen in den meisten als „ausgleichbar“ bzw. „kompensierbar“ bezeichnet wurden. Aus Sicht der Autoren führt diese Vorgehensweise dazu, dass i.d.R. keine erheblichen negativen Auswirkungen (die nicht kompensiert sind), für die „Berücksichtigung in der Entscheidung“ vorliegen. Somit ergibt sich für die zuständige Entscheidungsbehörde nicht mehr die Not, potenziell verbleibende erhebliche Umweltauswirkungen zu berücksichtigen. Dadurch erklärt sich der Untersuchungsbefund, dass die Vorhaben meistens in ihrer Zulassungsfähigkeit aus Umweltgründen nicht mehr in Frage gestellt werden (ebd.: S. 123). So stellen die Wissenschaftler der Sonderforschungsgruppe `sofia` an dieser Stelle kritisch fest:

„Im Einzelfall können die benannten Einstufungen durch die zuständige Behörde durchaus zutreffend sein. Allerdings stellt sich die Frage, ob tatsächlich zu erwarten ist, dass in den Verfahren, bei denen es um die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben geht, zu einem großen Teil keine vor-aussichtlich erheblichen negativen Umweltauswirkungen festzustellen sind. Auch die Frage nach dem Zutreffen der regelmäßig vorliegenden Ausgleichbarkeit stellt sich hier.“ (ebd.)

In diesem Zusammenhang wird nochmal die Bedeutung der vorgeschalteten Verfahrensstationen deutlich. Im Rahmen der sofia-Studie wurden diesen Zusammenhänge zwi-

schen den einzelnen UVP-Stationen besondere Aufmerksamkeit zugebracht, was zu dem Ergebnis geführt hat, dass die „*tatsächliche Qualität*“ (als eine von den Evaluatoren definierte Kategorie) der Berücksichtigung von den zusammenfassenden Darstellungen in der finalen Entscheidung der Antrags- und Genehmigungsverfahren mit den vorherigen Verfahrensschritten (zusammenfassende Darstellung gem. § 11 UVPG und der Bewertung gem. § 12 UVPG) deutlich zusammenhängt.

„Je höher die „tatsächliche Qualität“ der beiden Stationen ist, desto höher ist auch die „tatsächliche Qualität“ der „Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung“. Diese Korrelationen zeigen sehr deutlich, dass die zusammenfassende Darstellung aller ermittelten relevanten Umweltbelange, inklusive der Darstellung der erforderlichen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen sowie deren umfassende Bewertung, eine zentrale Bedeutung für die Qualität der Entscheidung aufweisen (...). Dies ist in Anbetracht der Ergebnisse hinsichtlich der vorgefundenen „tatsächlichen Qualitäten“ der beiden Stationen (...) ein wesentliches Indiz dafür, dass sich hier Handlungsbedarf abzeichnet. Die zielkonforme Umsetzung der UVP hängt in bedeutendem Maße davon ab, dass tatsächlich vorhandene erhebliche negative Umweltauswirkungen in der Entscheidung das angemessene Gewicht erhalten, da ansonsten die vorhergehenden Stationen und deren Bearbeitung ins Leere laufen.“ (ebd.: S. 128)

Hinsichtlich der letztendlichen Beschlussfassung kommen die Verfasser der sofia-Studie einhellig zu dem Schluss, dass die Aussagen in den meisten untersuchten Verfahrensfällen kaum „*vorhabensspezifisch und raumkonkret*“ formuliert werden. D.h. die Formulierungen zu den Umweltbelangen häufig sehr allgemeiner Natur und beziehen sich kaum auf die konkreten Auswirkungen und ihre Ausmaße. Damit kommt den Umweltbelangen in der Beschlussfassung kein angemessener Stellenwert zu. Insofern dieser Umstand auch im Rahmen der anderen untersuchten Verfahrensschritte mehrfach beobachtet wurde, kommen die Autoren der sofia-Studie zu dem Ergebnis, dass es sich dabei um ein UVP-spezifisches Querschnittsproblem handelt (ebd.).

Ausgehend vom maximalen Anspruch des UVP-Instrumentes kann festgestellt werden, dass eine angemessene Berücksichtigung der Ergebnisse einer UVP in der finalen Zulassungs- oder Antragsentscheidung sehr hohe Anforderungen an die beteiligten Akteure

stellt. Dies gilt zum einen hinsichtlich der umweltrechtlichen, als auch der umweltfachlichen Kompetenz der handelnden Akteure. Die bisher zitierten Ergebnisse der sofia-Studie haben an unterschiedlichen Stellen deutlichgemacht, dass die deutsche UVP-Praxis in diesem Hinblick offensichtliche Defizite aufweist. Von besonderer Bedeutung scheint dabei der Ausbildungshintergrund der handelnden Akteure zu sein (ebd.: S. 129).

Die Ergebnisse der sofia-Studie verweise ebenfalls darauf, dass die Zuständigkeitsstrukturen in den eingebundenen Behörden bzw. die daraus resultierende interne Arbeitsteilung, ganz besonders bezüglich der Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Antrags- bzw. Genehmigungsentscheidung offensichtlich problematisch werden kann, insofern die im gesamten UVP-Verfahren generierten Projektinformationen dezentral verteilt werden. Eine notwendige Verfahrensnähe des Bearbeiters kann nicht richtig entstehen. Darüber hinaus hat sich im Rahmen der Studie gezeigt, dass die Aufgabenzuordnung an eine neutrale Behörde zur Umgehung von örtlichen Interessenskonflikten wichtig zu sein scheint (ebd.).

Da das Instrument der UVP grundsätzlich den Zweck hat, die Umweltauswirkungen eines Projektes im Vorfeld seiner Realisierung festzustellen und einzuschätzen, ist es besonders wichtig, dass die Ergebnisse auch in der Entscheidung über seine Zulassung in Rechnung gestellt werden. Die Erkenntnisse der sofia-Studie zeichnen hierzu allerdings ein eher kritisches Bild. An unterschiedlichen Stellen hat die Untersuchung deutlich gemacht, dass *„regelmäßig keine bzw. keine verbleibenden erheblichen negativen Umweltauswirkungen festgestellt werden, so dass hier in der Begründung zur Entscheidung folgerichtig auch keine Einschätzung der Gewichtung von Umweltbelangen gegenüber anderen Belangen bzw. eine Diskussion der Erfüllung der umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen erfolgt.“* (ebd.: S. 135).

Außerdem konnte im Rahmen der sofia-Untersuchung gezeigt und dokumentiert werden, dass das Instrument der UVP in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis der BRD sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Nach wie vor existieren erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen, was dazu führt, dass die handelnden Verwaltungsakteure die rechtliche Situation selbst einschätzen und interpretieren müssen. Dieser Ermessenszwang führt zu einer überaus heterogenen Verwaltungspraxis in diesem

Bereich (ebd.). Ein weiterer markanter Kritikpunkt der hier zitierten sofia-Studie bezieht sich auf die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der finalen Entscheidung für Dritte. Um diese Aspekte optimal zu realisieren wäre eine explizite Benennung der Bewertungs- und Berücksichtigungs- bzw. Abwägungskriterien im Rahmen der Entscheidung selbst erforderlich. An diesem Punkt mussten im Rahmen der sofia-Untersuchung allerdings massive Defizite konstatiert werden (ebd.: S. 136). Vor diesem Hintergrund bestätigen die Autoren der sofia-Studie zwar den erhöhten Arbeitsaufwand für die zuständigen Behörden, merken allerdings gleichzeitig wie folgt an:

„Dies stellt zwar einen nicht zu unterschätzenden Aufwand für die Behörde dar, der sich allerdings bei wiederholter Durchführung reduzieren dürfte, wenn hier erste Vorlagen erstellt sind und damit auch Maßstäbe und Formulierungen zusammengetragen sind, die sich in den einzelnen Vorhabentypen häufig wiederholen. Dadurch kann sowohl ein stärkerer Lerneffekt als auch eine Arbeitsgrundlage für andere bzw. neue Mitarbeiter in den zuständigen Behörden geschaffen werden, was insbesondere bei häufigem Personalwechsel und Personalmangel von Vorteil wäre. Mit der detaillierteren Darstellung wird zu einem gewissen Maße auch sichergestellt, dass die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Belangen intensiv stattfindet und die anzuwendenden Rechtsgrundlagen einbezogen werden. Insbesondere die Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe und von Ermessensspielräumen kann nur auf diese Weise transparent gemacht werden.“ (ebd.)

Die an dieser Verfahrensstation entstehenden Schwierigkeiten einer angemessenen Realisierung zeigen auch die Bedeutung der umweltfachlichen und umweltrechtlichen Qualifikation der handelnden Verwaltungsakteure auf. In diesem Kontext unterstreichen die Autoren der sofia-Studie auch die Tatsache, dass die fachliche Kompetenz im Zulassungsverfahren derzeit in besonderer Weise von der Beteiligung anderer Umweltfach- und Naturschutzbehörde abhängt. Darin erscheint den Autoren auch eine aktuelle Schwachstelle des Instrumentes zu liegen (ebd.: S. 137). Insofern die Rechtsgrundlage gegenwärtig keinen Abstimmungszwang zwischen der Entscheidungsbehörde und den zuvor beteiligten Behörden einfordert, obliegt es jetzt noch den für die finale Antrags- oder Genehmigungsentscheidung zuständigen Akteuren, ob sie im Zweifelsfall mit den Fachbehörden erneut Kontakt aufnehmen, um noch bestehende Unklarheiten auszuräumen oder nicht (ebd.)

Station 9) Das Monitoring

Hinsicht der Überwachung von UVP-pflichtigen Projekten ist festzustellen, dass diese mit dem deutschen UVP-Recht nicht vorgeschrieben ist. Sie ist somit kein originärer Bestandteil der UVP. Im Rahmen der hier aufgegriffenen Ergebnisse der sofia-Studie werden keine empirisch belastbaren oder relevanten Aussagen zur Monitoring-Praxis in Deutschland getroffen. Im Rahmen einer beiläufigen „Nutzen-Kosten-Befragung“ der unterschiedlichen UVP-Akteure wurden aber Einschätzungen zur Qualität der „Ausführungsüberwachung“ aufgenommen. Dabei stand die Frage im Mittelpunkt, inwieweit die Kontrolle der Umsetzung eines Bescheides erfolgt. Diesbezüglich wurden sehr unterschiedliche Urteile erfasst (sofia: S. 142).

„Während die Mitarbeiter der zuständigen Behörden in den überwiegenden Fällen eine gute Qualität konstatieren, schätzen die Ersteller der Antragsunterlagen und die Umweltverbände die „Ausführungsüberwachung“ schlechter ein.“ (ebd.)

Im Rahmen einiger Experten Gespräche mit kommunalen und regionalen UVP-Akteuren der nordrhein-westfälischen Umwelt- und Planungsverwaltung konnte diesbezüglich auch kein positives Ergebnis erhoben werden. Obwohl das Thema durchaus präsent ist, fehlen gegenwärtig die personellen Möglichkeiten um eine Ausführungsüberwachung ernsthaft zu realisieren. Die Autoren der sofia-Studie stellen hierzu ebenfalls fest, dass im Rahmen der Fallauswertungen ihrer empirischen Studie, die erfassten Verfahrensunterlagen eine „... tiefergehende Kontrolle der tatsächlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens und der in der Zulassungsentscheidung verankerten Umweltschutzmaßnahmen ist in den Fallstudien nicht festzustellen. Die „Behördenbefragung“ ergibt vereinzelt den Wunsch nach einer direkten „Auswirkungsüberwachung“ mit dem Ziel, die Richtigkeit der getroffenen Wirkungsprognosen zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens, aber auch zu den Wirkungen der festgelegten Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu prüfen und deren Berechenbarkeit zu steigern.“ (sofia: S. 142-143).

Im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP-RL) ist die Überwachung der Auswirkungen der Durchführung von Plänen und Programmen gem. Art. 10 fester Bestandteil der Richtlinie. Grund dafür ist die Tatsache, dass im Rahmen der SUP die Umweltprüfung auf die Planungsebene vorgezogen wird und dadurch die Prognostizierten Umweltwirkungen mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind. Aus diesem Grund ergibt sich eine Notwendigkeit für die regelmäßige Überwachung der Plandurchführung. Darüber hinaus wird angenommen, dass die größeren zeitlichen Abstände zwischen Planung und Plandurchführung zu einer größeren Varianz der berücksichtigten Faktoren führen können und daher die regelmäßige Überwachung der Plandurchführung erforderlich ist, anders als in der projektbezogenen UVP die in kleineren Zeitfenstern abgewickelt wird (Vgl. hierzu Rettermeyer 2004: S. 24).

5.1.4 Zusammenfassung

Im Rahmen der folgenden Zusammenfassung werden implizit fünf zentrale Analysekategorien für die Begutachtung der UVP-Implementation abgehandelt, die auch in der einschlägigen Literatur als kritische Momente der UVP-Praxis diskutiert werden. Dabei handelt es sich um das nationale UVP-Recht, die Institutionalisierung des Instrumentes, den Wissens- und Methodenkanon, die Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung, sowie das Monitoring bzw. die Qualitätssicherung (vgl. Bechmann/Steitz 2007). Diese Kriterien können als wichtige Faktoren für eine langfristige und zielführende Umsetzung des Instrumentes in der Verwaltungspraxis aufgefasst werden.

In der Zusammenschau der strukturellen Rahmenbedingungen und der empirischen Befunde hinsichtlich der in Deutschland beobachtbaren UVP-Verfahrenspraxis lässt sich zunächst feststellen, dass sich die institutionelle Struktur des Politikfeldes auf die Umsetzung der Umweltprüfung in der Verwaltungspraxis derart auswirkt, dass sich, insbesondere für externe Beobachter eine unübersichtliche Zuständigkeitsstruktur darstellt.²¹³ Darüber hinaus machen die hier dargestellten Beobachtungen zur deutschen UVP-Praxis

²¹³ Diese Feststellung wurde auch von den tschechischen UVP-Experten im Rahmen eines UVP-Workshops (zu dem, vom tschechischen Umweltministerium exklusiv für das hiesige Forschungsvorhaben eingeladen wurde) zum Ausdruck gebracht. Demnach haben die dort Anwesenden Experten, im Rahmen der grenzüberschreitenden UVP-Verfahren zur BRD regelmäßig Schwierigkeiten die zuständigen Behörden zu identifizieren.

deutlich, dass sich die, im Zuge der Verwaltungsreformbemühungen, durchgeschlagenen finanziellen und personellen Abstriche im Bereich der öffentlichen Umweltverwaltung der Länder (vgl. Bogumil 2007) nachhaltig auf den Vollzug der öffentlichen Umweltkontrolle und -schutz maßnahmen auswirken. Dies gilt insbesondere für die Umweltbehörden der mittleren (Bezirksregierungen) und unteren Ebene (Kommunen) im Verwaltungsaufbau in finanzieller und personeller Hinsicht.²¹⁴

Der Trend einer tendenziellen Unterversorgung der Umweltverwaltungen mit finanziellen und personellen Ressourcen schlägt sich besonders deutlich im Bereich der arbeitsaufwendigen Durchführung der UVP-Verfahren nieder. Diese Feststellung bestätigen die Befunde der UVP-Evaluationsstudie hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen dem personellen Arbeitsaufwand der in den Verfahren federführenden Behörden und der bemessenen Qualität der Verfahrensergebnisse. Der Umstand macht sich im Zusammenhang der unterschiedlichen Verfahrensstationen bemerkbar. Außerdem ist zu konstatieren, dass die finanzielle Schieflage der deutschen Umweltschutzbehörden auch die Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltung einschränkt, ihren Mitarbeitern die regelmäßige Teilnahme an zwingend erforderlichen Fort- und Weiterbildungen zu ermöglichen. Die kontinuierliche Wissensbildung der Behördenmitarbeiter stellt eine unerlässliche Voraussetzung für die effektive Umsetzung des UVP-Instrumentes dar. Denn wie die Befunde der sofia-Studie in mehrfacher Hinsicht gezeigt haben, führen umweltrechtliche und umweltfachliche Kompetenzdefizite seitens der Behördenmitarbeiter, unter den Bedingungen der europarechtlichen Verfahrensvorgaben (wie in der UVP-RL festgeschrieben sind) dazu, dass sie in ein informatives Hintertreffen gegenüber den Antragstellern bzw. den von den Antragstellern beauftragten Büros geraten. Dieser Umstand und die Tatsache, dass auch die anderen zu beteiligten Akteure (andere Behörden, Verbände, Öffentlichkeit) i.d.R. von der Qualität der UVP-Unterlagen (insbesondere von der Qualität der nicht-technischen Zusammenfassung) abhängig sind, gibt erste Hinweise auf die mit der UVP-Regulierungslogik im Verhältnis zum klassischen Ordnungsrecht einhergehenden Verschiebung der „*Verfahrensmacht*“. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung der

²¹⁴ Aktuelle Beispiele für die damit einhergehenden Konsequenzen stellen die Fälle in Dortmund und Köln dar. Das Beispiel einer in Dortmund langjährig ansässigen Firma zeigt, dass die mangelnden Kontrollen durch die zuständige Bezirksregierung langfristig massive Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte und Geländekontaminationen erlaubt haben. Im Fall der Stadt Köln kam es aufgrund mangelnder Aufsichtskontrollen durch die zuständige Bezirksregierung zum Einsturz der Stadtbibliothek. In beiden Fällen konterten die, im Rahmen der öffentlichen Diskussion attackierten Behörden mit dem Verweis auf die dramatische Arbeitsauslastung Organisationen.

umweltrechtlichen und vor allem umweltfachlichen Kompetenzentwicklung bei den zuständigen Behördenmitarbeitern offenbar. Mit Blick auf die Verfahrensstationen lassen sich vor allem folgende Aspekte hervorheben:

Die Praxis der Vorgespräche lässt erkennen, dass das Instrument bereits in dieser Phase vor dem eigentlichen Verfahren (und vor dem Screening in das ggf. auch andere Behörden eingebunden werden) bereits erkennbaren Einfluss zu nehmen zeigt sich insbesondere aus Sicht der Projektträger bzw. Projektplaner als günstig. Denn auf diese Weise kann sich die Projektplanung schon in ihrem frühesten Stadium auf die möglichen örtlichen Einschränkungen einstellen. Wäre doch aus Sicht der öffentlichen Verwaltung unter Gesichtspunkten des reinen Umweltschutzes, hierfür der Screening Termin völlig ausreichen. An dieser Stelle zeigt sich bereits, dass die Verwaltungspraxis versucht eine gewisse „*Kundenorientierung*“ zu leisten, indem das Umweltschutzverfahren der wirtschaftlichen Attraktivität eines Projektstandortes aus Sicht der nicht-staatlichen Projektträger Rechnung getragen wird. Durch den Rückgriff auf die informelle Technik des Vorgesprächs können dem Projektträger unnötige Planungskosten erspart werden und die meisten Vorhaben dann auch umweltverträglich gestaltet werden können.

Im Rahmen der formalen Vorprüfung (Screening) wird allerdings schon deutlich, dass die unpräzisen Entscheidungsvorgaben einen relativ großen Ermessensspielraum in der Einordnung des Vorhabentyps ergeben, womit dann unterschiedliche Anforderungen an die Feststellung der UVP-Pflicht selbst ein hergehen. Wie Beobachtung der Screening-Termine im Großraum Düsseldorf während eines Zeitraums von 6 Jahren gezeigt haben, wurde für mehr als jedes zweite Vorhaben eine negative Prüfpflicht (policy-off) festgestellt. Es sind genau diese „*escape routes*“ die Schäfer in einem anderen Zusammenhang (mit dem Bezug auf wirtschaftspolitische Koordination der EU), als „*neue Unverbindlichkeit*“ bezeichnet (Schäfer 2005). Außerdem hat sich gezeigt, dass eine Vielzahl der Praktiker die verwaltungs-technische Unterscheidung zwischen „*standortbezogener*“ und „*allgemeiner*“ Vorprüfung als unnötige Verkomplizierung empfinden und die Einführung konkreter Schwellenwerte demgegenüber als viel hilfreicher erachten. Die Interpretation dieser Äußerungen bleibt ebenfalls in unterschiedliche Richtungen offen. So kann die Ablehnung der differenzierten Vorprüfung, auf der einen Seite als Indikator für eine Überforderung der Akteure aufgefasst werden (die sich ggf. durch eine fachliche Unterqualifizierung erklären ließe). Genau so könnte es aber auch ein Hinweis darauf sein,

dass einer Reihe von verantwortlich handelnden Akteuren schlichtweg die Einsicht in die Logik der Differenzierung von Vorhabentypen fehlt. In diesem Fall könnte neben Qualitätsdefiziten auch die individuellen Frames der handelnden Akteure eine Rolle spielen, von deren Ausrichtung abhängt, für wie notwendig sie den betriebenen Aufwand für den Umweltschutz überhaupt erachten. Auf der anderen Seite ließe sich die Kritik der Akteure auch auf die fehlende Rechtssicherheit zurückführen, die aus der Abwesenheit konkreter Entscheidungsmaßstäbe resultiert.

Die hier dargestellten empirischen Befunde zu dem eigentlichen Verfahrensbeginn, dem Scoping-Termin, verdeutlichen vor allem die enge Verflechtung bzw. kausalen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Verfahrensstationen der UVP. In der ersten Verfahrensstation, ist die Abgrenzung des Untersuchungsraums, sowie die Auswahl der Belange und Schutzgüter von zentraler Bedeutung für die Effektivität des gesamten weiteren Verfahrens. Darüber hinaus ist der festgestellte Zusammenhang zwischen dem dokumentierten Personalaufwand und der bemessenen Qualität der Scoping-Ergebnisse interessant. Verdeutlicht dieser Zusammenhang doch die Bedeutung der verfügbaren Mittel (Geld, Personal, Wissen) für die Funktionalität und Effektivität des Instrumentes hinsichtlich der zugrundeliegenden allgemeinwohlorientierten Zielsetzungen.

Unabhängig von den, im Scoping getroffenen Entscheidungen zu Gegenstand, Umfang und Methode der UVP, verdeutlichen die hier betrachteten Evaluationsergebnisse, wie groß die Zentralität der UVP-Unterlagen für die Qualität des gesamten Verfahrens selbst ist. Da mit der Untersuchungsdokumentation (UVP-Unterlagen bzw. UVP-Studie oder UVP- Dokumentation) die beteiligten Akteure über das Vorhaben umfassend informiert werden. Somit stellen diese Unterlagen den substanziellen Körper der UVP dar. Sie bilden die Grundlage für Teilhabe der anderen Beteiligten (andere Behörden, Verbände, Öffentlichkeit). Für das Maß der Transparenz und die damit geschaffene Partizipationsgrundlage der fachfremden Verfahrensakteure ist die nicht-technische Zusammenfassung noch einmal ein ganz besonders wichtiger Bestandteil der UVP-Unterlagen. Die empirischen Befunde zeigen deutlich, dass das UVP-Verfahren in der deutschen Verwaltungspraxis insbesondere an dieser Stelle häufig nicht dem verwaltungs-technischem Anspruch hinter den Erwägungen der Verfahrensvorgaben gerecht wird. Insofern noch nicht einmal die Hälfte (42%) der betrachteten BImSchG-Verfahren eine „vollständig plausible“ Auswahl der berücksichtigten Schutzgüter aufweist und in weniger als einem Drittel

der untersuchten Fälle (31%) keine „vollständig plausible“ Abgrenzung des Untersuchungsraums vorgenommen wurde, kann das Ergebnis nicht Zufriedenstellen. Daher muss konstatiert werden, dass sich eine erhebliche Lücke zwischen der zu beobachtenden Verfahrensrealität und den gesetzten Steuerungszielen eröffnet. Ein Ausblick auf die divergierenden Qualitäten von UVP-Unterlagen der einzelnen Vorhabentypen liefert Hinweise auf die möglichen Ursachen für diese Steuerungslücke. Denn wie sich dort zeigt, werden einige Schutzgüter regelmäßiger abgehandelt als andere. In der Detailanalyse der sofia-Studie wird deutlich, dass vor allem diejenigen Schutzgüter regelmäßig angemessen berücksichtigt werden (Luft, Lärm, Wasser, menschliche Gesundheit), für die bewährte Methodenstandards und Bewertungsmaßstäbe bereits etabliert sind. Für andere Schutzgüter wie Klima, Kultur, die Veränderung von Landschaftsbildern oder die Lebensqualität ist die Bestimmung der Auswirkungen eines Vorhabens wesentlich problematischer bzw. erheblich Arbeitsaufwendiger, müssen doch erst angemessene Methoden entwickelt oder aber mindestens Vorhabensspezifisch angepasst werden. Aus diesem Grund werden Schutzgüter wie Mensch, Tiere, Boden und Pflanzen häufig nur sehr allgemein und wenig vorhabensspezifisch in den UVP-Unterlagen behandelt. Vor dem gleichen Hintergrund kann auch für die regelmäßig ausbleibende Berücksichtigung der Wechselwirkungen von Umweltbelangen auf die Grenzen der naturwissenschaftlichen Mess- und Analysemethoden verwiesen werden, denen es nicht mehr ohne weiteres möglich ist, mit herkömmlichen Methoden der Umweltwissenschaft den stark gestiegenen Anforderung der verwaltungs-technischen Kreativität problemlos zu folgen. Wie Kuttler und Dütemeyer in ihrem Aufsatz²¹⁵ über umweltmeteorologische Untersuchungsmethoden feststellen, ist die Auseinandersetzung mit der Untersuchung von stofflichen und energetischen Wechselwirkungen zwischen der Atmosphäre und der Lebensumwelt von Organismen, Gegenstand der Umweltmeteorologie. Ziel dieser Forschung ist es, unter Heranziehung „...einer über den interdisziplinären Ansatz hinausgehenden transdisziplinären Arbeitsweise ...“, auf genau solche Lösungswege zur Vermeidung bzw. Verbesserung von schädlichen Umwelteinflüssen hinzuweisen. Die Einbindung der umweltmeteorologischen Methoden in die Funktionslogik der neueren Umweltrechtsnormen, wie beispielsweise in das Kalkül der UVP-Norm, hat so auch bereits zu ersten wissenschaftstheoretischen Veränderungen der Umweltmeteorologie selbst geführt, indem sich die Untersuchungsmethoden von ihrem anfangs eher qualitativen Ansatz zu

²¹⁵ Kuttler, W./ Dütemeyer, D., Umweltmeteorologische Untersuchungsmethoden, in: promet, Jahrg. 30, Nr. 1/2, Deutscher Wetterdienst 2003, S.15-27

einer nun verstärkt quantitativen Ausrichtung entwickelten (Vgl. W. Kuttler/ D. Dütemeyer 2003). Vor diesem Hintergrund liegt das hohe Maß umweltfachlicher Kompetenz, dass durch die Anforderungen der UVP-Konzeption von den beteiligten Akteuren abverlangt wird, auf der Hand. Da die Verfahrensrealität, den Anspruch aber in der Regel nicht erfüllt, entsteht dadurch auch ein gewisses Steuerungsdefizit des Instrumentes. Bechmann und Steitz sprechen diesbezüglich von einem Bereich, der die „...*Differenz zwischen Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Ausgestaltung einer rechtskonformen UVP einerseits und der konkreten UVP-Praxis andererseits* ...“ exemplarisch sichtbar werden lässt (vgl. Bechmann/Steitz 2004: S. 6). Dadurch stellt sich allerdings dann auch eine gewisse Beliebigkeit im Umgang mit den Verfahrenszwängen ein, die eine konkrete Steuerungslücke im Hinblick auf die - zugrunde liegenden – allgemeinwohlorientierten Zielsetzungen des öffentlichen Umweltschutzes entstehen lassen, die im Gegenzug von keinem „harten“ Umweltrecht mehr geschlossen wird.

Insgesamt wird deutlich, dass die UVP-Dokumentation ein, in vielfacher Hinsicht bedeutendes Element des UVP-Instrumentes darstellt, dessen Funktionalität erst im Detail des konkreten Verfahrensfalls wirklich deutlich wird. Die Frage der vollständigen und sinnvollen Auswahl von Schutzgütern und Umweltbelangen, die Auswahl der Untersuchungsmethode und die Frage der realisierten Untersuchungstiefe, sowie die Feinheiten der Ergebnispräsentation, beispielsweise in Form der gewählten Formulierungen bzw. die Vollständigkeit der Informationen in der nicht-technischen Zusammenfassung, beeinflussen die Effektivität eines gesamten UVP-Verfahrens. Abgesehen von der Frage, ob die hohen Gesetzesanforderungen unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel (Geld, Personal, Wissen, Methodik) überhaupt vollständig zu realisieren sind, zeigt sich doch eine Vielzahl von Teilaspekten der UVP-Dokumentation, welche die formalen Verfahrensvorgaben von vorneherein implizieren und ggf. die Effektivität einer ganzen UVP stark einschränken können. Wichtige - kritische - Merkmale der UVP-Unterlagen sind vor allem die „*Vollständigkeit*“ der Unterlage im Hinblick auf die Auswahl der zu berücksichtigten Untersuchungsaspekte und dargestellten Untersuchungsergebnisse, wie die „*Belastbarkeit*“ der Untersuchungsmethoden und die „*Angemessenheit*“ der Untersuchungstiefe zu nennen. Darüber hinaus spielt die „*Nachvollziehbarkeit*“ der getroffenen Auswahl und der dargestellten Ergebnisse eine bedeutende Rolle. Bezüglich des letzten Punktes bildet die nicht-technische Zusammenfassung den zentralen Anknüpfungspunkt für Öffentlichkeitsbeteiligung (als den „legitimitätsbeschaffenden“ Aspekt der zugrunde

liegenden Regulierungslogik). Die UVP-Unterlagen und ganz besonders die nicht-technische Zusammenfassung bilden häufig die einzige Informationsgrundlage für die interessierte Öffentlichkeit hinsichtlich der zu erwartenden Umweltwirkungen eines Vorhabens. An dieser Stelle wird die funktionale Verflechtung der einzelnen Verfahrenselemente deutlich. Erfüllen einzelne Elemente des Verfahrens nicht (oder nicht wirklich) den ihnen zugeschriebenen Verfahrenszweck gerät die Zweckmäßigkeit des Verfahrens in seiner Ganzheit in eine Schieflage. Gelingt es der Entscheidungsbehörde also nicht im Rahmen des Scopings die optimalen Anforderungen an die Erstellung der UVP-Dokumentation herauszuarbeiten und protokollrelevant einzubringen, so werden die UVP-Unterlagen voraussichtlich auch nicht zur optimalen Grundlage für die Beteiligung der betroffenen Behörden, der Verbände und der interessierten Öffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund charakterisiert die Feststellung der sofia-Studie, dass in einem Drittel der erfassten UVP-Verfahrensfälle die wichtigsten Aussagen der Umweltprüfung nicht in der „nicht-technischen Zusammenfassung“ wiedergegeben wurden, den Stand der Dinge an dieser Stelle.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die „nicht-technische Zusammenfassung“ in gewisser Weise als eine labile Komponente der UVP-Unterlagen für das Verfahrenselement der Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Dieser Feststellung muss eine besondere Aufmerksamkeit zu gedacht werden, da die Öffentlichkeitsbeteiligung eine tiefgreifende Bedeutung für die Legitimitätsbeschaffung der Antrags- bzw. Genehmigungserteilung in dem zugrundeliegenden Verwaltungsverfahren selbst hat. Wie der Sachverständigen Rat für Umweltfragen in seinem Sondergutachten 2007 feststellt,²¹⁶ kann das Element der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Zum einen stellt die Beteiligung der Öffentlichkeit eine unterstützende Maßnahme der behördlichen Entscheidungsfindung dar. Sie kann sowohl die Effektivität als auch die Legitimität der behördlichen Entscheidung steigern. Durch die Einbeziehung der betroffenen Öffentlichkeit kann zusätzliches Wissen für die administrative Entscheidungsfindung gewonnen werden. Diese Möglichkeit kann insbesondere für überörtlich verankerte Entscheidungsbehörden zweckdienlich sein. Grundsätzlich bietet sie die Chance zur besseren Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten. Für das Verwaltungsverfahren wird die Öffentlichkeitsbeteiligung so auch zu einem qualitätssichernden Element. Selbst für den Fall, dass

²¹⁶ Sachverständigen Rat für Umweltfragen (SUR), Umweltverwaltungen unter Reformdruck, Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Sondergutachten Berlin 2007

sich die Belange Einzelner nicht in der letzten Verfahrensentscheidung durchsetzen können, stellt die sachliche Auseinandersetzung mit seinen Argumenten seitens der zuständigen Akteure doch eine wünschenswerte demokratische Verwaltungspraxis dar (SUR 2007: S. 153). Auf der anderen Seite ist die Öffentlichkeitsbeteiligung, aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ein „*Rechtsschutz*“ sicherndes Element. Für die Bundesrepublik hat das Bundesverfassungsgericht schon lange die besondere Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung festgestellt.

„Als besondere Ausprägung des Gebots eines fairen Verwaltungsverfahrens ist mit Ihr gleichsam ein vorgelagerter Rechtsschutz verbunden. Die Bedeutung eines Grundrechtsschutzes durch Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Mühlheim-Kährlich-Entscheidung explizit anerkannt und die Verfahrensbeteiligung auf diese Weise dem Schutzbereich der Grundrechte zugeordnet (BVerfG, Urteil v. 20.12.1979, BVerfGE, Bd. 53, S. 30 (64 ff.)).“ (ebd.)

Vor diesem Hintergrund erscheint die Öffentlichkeitsbeteiligung in der hier dokumentierten UVP-Praxis in zweifacher Hinsicht als defizitär. Zum einen erscheinen die taktischen Möglichkeiten zur Einschränkung der öffentlichen Teilhabe, die sich aus einer kontrollierbaren Informationsbereitstellung in den UVP-Unterlagen seitens der Vorhabenträger ergeben als suboptimal. Zum anderen könnte aus Sicht der Vorhabenträger die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits zu einem früheren Zeitpunkt des Verfahrens stattfinden, um frühzeitig die Bedenken der Öffentlichkeit oder anderer betroffener Akteure in die Projektplanungen einzubeziehen.

Zur anschließenden Verfahrensstation, der zusammenfassenden Darstellung kann ebenfalls festgestellt werden, dass die Verfahrenspraxis häufig hinter den Anforderungen des UVPG zurückbleibt. Als besonders schlecht erscheint die Tatsache, dass in einer Vielzahl der untersuchten Fälle nicht alle erforderlichen Ergebnisse der UVP wieder gegeben wurden. Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass die Untersuchungs-Befunde in der zusammenfassenden Darstellung häufig nur allgemein und zu selten auch vorhabenspezifisch formuliert werden. Das kann auf die bereits erwähnten methodischen Defizite zurückgeführt werden, insofern auch die schlechte Proportionierung der zusammenfassenden Darstellung im Verhältnis zu anderen Teilen der UVS (Analyse der Ausgangslage, Prognosen, etc.) auf einen Mangel an Fachkenntnis verweisen (vgl. S. 136). In diesem

Zusammenhang ist ebenfalls die unkritische Übernahme von Untersuchungsergebnissen aus anderen Teilstudien, sowie die häufig vermisste Klarstellung von inhaltlichen Aussagen und den jeweiligen Quellen zu bemängeln. Die so identifizierten Defizite verweisen eine Vielzahl von punktuellen Schwachstellen der zusammenfassenden Darstellung, die zur Grundlage der Bewertung der gesamten UVS wird. Unterm Strich konnte laut Sofia für nur 45% der diesbezüglich untersuchten Fälle dokumentiert werden konnte, dass die angelegten Bewertungsmaßstäbe sowohl rechtlich als auch fachlich für die Beurteilung der Bedeutung von jeweils ermittelten Umweltwirkungen plausibel dargestellt wurden. Die UVP-Verfahren gem. BImSchG stellen sich in diesem Zusammenhang besonders kritisch dar, weil regelmäßig nur die untergesetzlichen Maßgaben des Immissionsschutzgesetzes in die Bewertung einbezogen werden und das erweiterte Umweltrecht häufig außer Acht gelassen wird (S. 139). Vor dem Hintergrund der bereits beschriebenen methodischen Schwierigkeiten muss hier auch die oft nicht vorgenommene medienübergreifende Betrachtung und die ausgelassene Untersuchung der Wechselwirkungen als ein großes Manko der diesbezüglichen UVP-Praxis bilanziert werden. Galten doch gerade diese Aspekte als wesentliche Innovation des UVP-Instruments. Mit Blick auf die Zielsetzung die Verfahren so transparent wie möglich zu gestalten werfen die hier dargestellten empirischen Befunde ebenfalls kein gutes Licht auf die beobachtbare UVP-Praxis, insofern in einigen Fällen keine schriftliche Grundlage für die Bewertung gem. §12 UVPG angefertigt werden, wodurch es für Dritte sehr schwer wird, die Herleitung der Bewertung nachvollziehen. Diese Tatsache verstärkt sich vor dem Hintergrund der großen Zahl von Verfahren, die bereits in den vorherigen Verfahrensabschnitten Qualitätsmängel aufweise. Aufgrund der großen Bedeutung der Ergebnisbewertung für die letztendliche Abwägungsphase der Entscheidungsfindung insgesamt, müssen diese Qualitätsstandards der Zusammenfassenden Darstellung besonders hervorgehoben werden. Ein wesentlicher Grund für diese Befunde kann in der Fort- und Weiterbildungssituation gesehen werden, die durch die strukturellen Faktoren wie finanzielle Mittel und den sinkenden Personalstand bedingt, nicht ausreichend betrieben werden kann.

Hinsichtlich der Akteurskonstellationen an der Schnittstelle zwischen der Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung und der letztendlichen Entscheidungsfindung zeigt sich, dass die dezentrale Prozessbearbeitung das bekannte Problem „Kohäsion“ aufwirft, wenn die zusammenfassende Darstellung von anderen Akteuren abgefasst wird, als de-

nen die für die finale Entscheidungsfindung zuständig sind. Eine dezentrale Verfahrens-prozedur bietet daher ein Einfallstor für weitere Qualitätsmängel.

Zur Berücksichtigung der UVS in der letztendlichen Beschlussfassung des Verwaltungs-verfahrens ist vor allem anzumerken, dass sich die Effektivität bzw. fehlende Effektivität in erster Linie im Rahmen der finalen Abwägung über die Verfahrensentscheidung be-merkbar macht. Die Ergebnisse der UVP fließen über die Bewertung der zusammenfas-senden Darstellung aller Untersuchungsergebnisse an dieser Verfahrensstation durch die Berücksichtigung und Gegenüberstellung anderer Belange in die Entscheidungsfindung ein. Dabei wird erneut die Bedeutung der umweltrechtlichen und umweltfachlichen Kompetenz der zuständigen Behördenmitarbeiter deutlich. Das hohe Maß der Verfah-rensprozeduralisierung im UVP-Verfahren, so wie die relativ großen Spielräume im Er-messen der Entscheider, macht den individuell handelnden Akteur zu einem tragenden Faktor in der Effektivitätsentwicklung des Instruments. In Abhängigkeit zu seinen per-sönlichen (umweltpolitischen bzw. wirtschaftspolitischen) Bezugsrahmen (Frames und Wissensbestände) wird eine angemessene Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidungsabwägung vorgenommen oder nicht. Ein wesentliches, formales Manko kann in der fehlenden Abstimmungspflicht zwischen der Entscheidungsbehörde mit den zuvor am Verfahren beteiligten Behörden gesehen werden.

Mit Blick auf die anschließende Phase der Ausübungsüberwachung kann festgestellt werden, dass das deutsche UVP-Recht kein Monitoring für die Projekt-UVP vorsieht. Anders als im Rahmen der SUP, in der die Ausüberwachung fester Bestandteil des Ver-fahrens ist. Grundsätzlich können zwei Dimensionen des Monitoring unterschieden wer-den. Zum einen zielt das eigentliche Projektmonitoring auf die Überwachung der Ein-griffswirkungen selbst ab. In diesem Sinne sind damit die unmittelbaren Umweltwirkun-gen des Vorhabens gemeint. Zum andern kann aber auch der Frage nach gegangen wer-den, in welcher Weise die Vorgaben des bezüglichen Verwaltungsverfahrens im Rahmen der Projektdurchführung eingehalten wurden. Beide Überwachungsformen stellen sich unter den personellen und finanziellen Restriktionen der deutschen Umweltverwaltungen als schwierige Herausforderung dar. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine flächendeckende Auswirkungsüberwachung ohne eine gesetzliche Verpflich-tung zu einem Standard der Verwaltungspraxis wird. Die dezentrale Architektur der deutschen Umweltverwaltung weist aber immer wieder Ausnahmefälle auf, die mit eige-

nen Standards weit über der regulären Praxis liegen. Diese Ausnahmesituationen können sich (in jeder Hinsicht, also auch in anderen Bereichen des umweltschutzbezogenen Verwaltungshandelns) aufgrund besonderer personeller Konstellationen oder anderer relevanter Settings ergeben.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die UVP die Praxis der Umweltverwaltung in die richtige Entwicklungsrichtung lenkt. Die prozedurale Regulierungslogik sorgt für eine notwendige Verdichtung der Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, Verwaltung und betroffener Öffentlichkeit. Aus hiesiger Sicht stellt sich die Akzentuierung der „*Verfahrensmacht*“ (: die sich aus der möglichen Einflussnahme auf die zur Verfügung gestellten Projektinformationen, die Auswahl der Schutzgüter und berücksichtigten Belange, sowie die Entscheidung über Untersuchungsgegenstand, Untersuchungsmethode und Untersuchungstiefe ergibt), als zwischen den Akteuren nicht optimal verteilt dar. Die Ermessensspielräume der Unterlagenersteller sollten eingegrenzt werden, sowie die Grundlagen für die Verfahrensbeteiligung gestärkt werden sollten, um die Richtlinienziele besser zu realisieren. Vor dem Hintergrund der hier zusammengefassten Einzelaspekte der deutschen UVP-Praxis kristallisieren sich tendenziell zwei Arten von Implementationseffekten heraus.

Auf der einen Seite zeigen sich „administrativ-technizistische“ Effekte des Instrumentes, die sich aus der behördlichen Perspektive weniger problematisch darstellen, als dies die These vom „Fit“ bzw. „Misfit“ neuerer europäischer Umweltrechtsnormen vermuten lässt. Die strukturellen (organisationalen und regulativen) Rahmenbedingungen weisen vor dem Hintergrund der hier betrachteten Verfahrenspraxis keine großen Wirkungen auf die Qualität der UVP-Praxis auf. Es scheinen vielmehr andere Faktoren maßgeblich für die Zielerreichung des Instrumentes von Bedeutung zu sein. Dazu zählt erstens, die Existenz einer interessierten Öffentlichkeit, die über ein ausreichendes Legitimitätswissen und umweltfachliche Kompetenz (mindestens aber sehr gute Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten) verfügen sollte, um pro-aktiv an den Beteiligungsverfahren teilnehmen zu können. Zweitens zeigt sich die Bedeutung einer handlungsfähigen Umweltverwaltung (die vor allem durch eine gute finanzielle und personelle Ausstattung erreicht wird), um die arbeitsintensiven UVP-Verfahren sachgerecht und angemessen abwickeln zu können, ohne Gefahr zu laufen in ein informatives Hintertreffen gegenüber den Antragstellenden Akteuren zu geraten.

Mit Blick auf den Regulierungswandel kann festgestellt werden, dass die administrativen Akteure ganz pragmatisch mit den Aspekten der Dezentralisierung bzw. Prozeduralisierung in der Entscheidungsherstellung umgehen; die in der Literatur - für die deutsche Verwaltungspraxis - als besonders problematisch beschrieben wurden. Wie sich hier gezeigt hat, werden diese verwaltungstechnischen Schwierigkeiten in der deutschen Verfahrenspraxis letztendlich sehr pragmatisch verarbeitet.²¹⁷ Daraus resultieren dann allerdings auf der anderen Seite „partizipatorische“ Implementationseffekte der UVP, die vielmehr aus der Perspektive der betroffenen Öffentlichkeit, also im Hinblick auf die allgemeinwohlorientierte Zielsetzung des Instrumentes skeptisch betrachtet werden müssen. Denn vor dem Hintergrund der hier betrachteten Praxisbefunde wird doch sehr deutlich, dass insbesondere die partizipatorische Zielsetzung des Instrumentes weit hinter dem formalen Anspruch des Gesetzes zurückbleibt. Die Abhängigkeit der beteiligten Akteure (inkl. der beteiligten Verbände und der interessierten Öffentlichkeit) von der Qualität der UVP-Dokumentation, lässt die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer abhängigen Verfahrensvariable werden, was angesichts der legitimitätsbeschaffenden Funktion der Beteiligung als unzureichend erscheint.

Aus hiesiger Sicht bestätigt sich somit der Eindruck, dass die gegenwärtige UVP-Praxis in der Bundesrepublik noch weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt. Neben einer stärkeren Standardisierung, der vermehrten Vorgabe von harten Orientierungswerten (Grenzwerten etc.) müssen vor allem die Rahmenbedingungen des Instrumentes besser ausgebaut werden, in dem die Handlungsmöglichkeiten der Umweltverwaltung im Verhältnis zu anderen Politikbereichen weiter ausgebaut und nicht abgebaut wird. Damit ist vor allem auch eine verstärkte kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der zuständigen Behördenmitarbeiter gemeint. Die fokussierte Fortentwicklung des Wissens- und Methodenkanons ist von besonderer Bedeutung für die Effektivität des Instrumentes. In diesem Zusammenhang entsteht der Eindruck, dass die Dezentralität des (selbst zu anderen Verfahren quer liegende) Instrumentes für die Fortentwicklung und Qualitätssicherung der Verfahrensweise nicht zuträglich ist. Bleibt die Entwicklung dieser beiden Aspekte zurück, ist langfristig nicht mit einer Verbesserung der Partizipationseffektivität

²¹⁷ Dieser Pragmatismus wurde auch anhand der Tatsache deutlich, dass die deutschen Verwaltungsakteure die UVP-RL eine lange Zeit vor der Verabschiedung der nötigen Verwaltungsverfahrensvorschrift (also vor der vollständigen Rechtstransformation) angewandt haben.

und der Zuverlässigkeit des Instrumentes als legitimes Mittel des öffentlichen Umweltschutzes zu rechnen. Darüber hinaus ist hierfür auch eine stärkere Standardisierung der verfahrenskritischen Phasen (Screening, Scoping) sowie der „nicht-technischen Zusammenfassung“, als einem verfahrenskritischen Element von besonderer Bedeutung. Insofern mit der „nicht-technischen Zusammenfassung“ die Grundlage für die Beteiligung der anderen Akteure (Verbände, betroffene Behörden, interessierte Öffentlichkeit etc.) vorliegt, ist die regelmäßige Vollständigkeit der wiedergegebenen Informationen sicherzustellen. Gleichzeitig ist auf eine Verbesserung der qualitativen Standards der zusammenfassenden Darstellung und der dort verarbeiteten Daten hinzuwirken, die die Grundlage für die Einbeziehung der UVP-Ergebnisse in den finalen Abwägungsprozess der Verfahrensentscheidung bildet. Insbesondere an dieser Stelle wäre eine stärkere Standardisierung der Dokumentation der Entscheidungsgründe sehr wichtig, um das Instrument dem Vorwurf der „Beliebigkeit“ durch zu große und intransparente Ermessensspielräume zu entziehen. Zu diesem Zweck wäre auch eine Überarbeitung der Rechtsgrundlage hinsichtlich der bislang zu schwachen Vorgabe von harten Grenz- und Schwellenwerten für die Entscheidungsorientierung wichtig. Der Verweis, dass diese Grenzwerte in anderen gesetzlichen Zusammenhängen vorliegen, hilft – wie hier gezeigt werden konnte – im UVP-Verfahren unmittelbar nicht weiter. Insofern die beobachtete Verfahrenspraxis in gewisser Weise eine Kultur des „Nötigsten“ aufweist, scheint eine stärkere Verankerung der harten Entscheidungskriterien im UVPG selbst sinnvoll zu sein. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist festzustellen, dass eine frühere Einbeziehung in das Verfahren sinnvoll wäre, wie es auch an unterschiedlichen Stellen von den Akteuren gefordert wird. Bezüglich des Monitorings im Sinne einer fortgesetzten Kontrolle nach der abgeschlossenen UVP von Vorhaben in ihrer Durchführungsphase, sollte trotz der ungünstigen Rahmenbedingungen (finanzieller und personeller Art) die Forderung verfolgt werden, eine diesbezügliche Verpflichtung formal auch auf die Projekt-UVP auszuweiten. Dies gilt im Hinblick auf die Kontrolle der tatsächlichen Umweltwirkungen, sowie für die Kontrolle der Einhaltung von Vorgaben die mit der Verfahrensentscheidung auf der Grundlage der jeweiligen UVS gemacht wurden. Abschließend kann festgestellt werden, dass vor dem hier Dargestellten Hintergrund die institutionelle Re-organisation der UVP in Richtung einer einheitlichen Zuständigkeit möglicherweise im Hinblick auf die Optimierung der vorgenannten Problemaspekte zielführend sein könnte. Das gilt insbesondere für die Frage der Standardisierung des Wissens- und Methodenkanons, der Qualitätssicherung und der Unterlagenqualität. Eine solche Kompetenzkonzentration könnte die

Querlage der UVP zu den unterschiedlichen Sektoren und Rechtsmaterien stärken, das Verfahren straffen und die Erkennbarkeit von Zuständigkeiten nach außen (Verwaltungsumwelt) verbessern.

5.2 UVP in der Tschechischen Republik

5.2.1 Das politisch-administrative System der Tschechischen Republik

Die Tschechische Republik²¹⁸ (CZR) ist ein junger Staat in Europa, der am 01. Januar 1993 gegründet wurde. Wie die Slowakische Republik ist die Tschechische Republik aus der Tschechoslowakei hervorgegangen. Die beiden Landesteile der Tschechoslowakei haben sich nach der „*samtenen Revolution*“ in gegenseitigem Einvernehmen getrennt und eigenständige Staaten gebildet. Unmittelbar nach dem Ende der sozialistischen Diktatur setzte ein institutioneller Transformationsprozess ein, der das Land in die rechtsstaatliche Demokratie der Tschechischen Republik überführte. Anders als die Bundesrepublik stellt die Tschechische Republik einen Einheitsstaat, mit einer zunächst noch zentralistischen Verwaltungsstruktur dar, die sich aber im Zuge der Transformation zunehmend dezentralisiert.²¹⁹

Die Regierungsform kann als parlamentarische Demokratie mit einem Zweikammersystem²²⁰ beschrieben werden. Die Regierung der Tschechischen Republik besteht aus dem Ministerpräsidenten, seinem Stellvertreter und den Fachministern. Das Land unterhält (nach aktuellem Stand der hier vorliegenden Informationen) neben der Staatskanzlei des Ministerpräsidenten 14 Ministerien.²²¹ Die Verfassung²²² des Landes lässt der Regierung

²¹⁸ In der Landessprache „Česká republika“

²¹⁹ Auch im Rahmen der Verwaltungsstrukturen des jungen Staates bleiben Anzeichen für eine zentralistische Verwaltungstradition sichtbar, die beispielsweise an der finanziellen Mittelvergabe für die regionalen Behörden durch die zentralstaatlichen Organe zu erkennen gibt. Darüber hinaus kann auch die Auflösung der Kreise und die Schaffung der 14 „höheren Kreisbehörden“ i.S. von Regionen eher als eine zentralisierende Entwicklung, denn als dezentralisierende Entwicklung interpretiert werden. Diese Tendenz ist möglicherweise auch auf die räumlichen Eigenschaften des kleinen Staates zurückzuführen.

²²⁰ 1. Abgeordnetenhaus: Parlament der Tschechischen Republik mit 200 Sitzen und einer Legislaturperiode von 4 Jahren; 2. Senat: Senat der Tschechischen Republik mit 81 Sitzen und einer Legislaturperiode von 6 Jahren wobei 1/3 der Abgeordneten alle 2 Jahre neu gewählt werden.

²²¹ Ministerium für Kultur, Verteidigungsministerium, Ministerium für Erziehung und Jugend, Minister für Umwelt, Ministerium für Finanzen, Ministerium für Gesundheit, Ministerium für Industrie und Handel, Ministerium für Inneres, Außenministerium, Ministerium für Justiz, Ministerium für Arbeit und Soziales, Ministerium für Transport, Ministerium für Regionalentwicklung, Landwirtschaftsministerium.

²²² Die Verfassung der Tschechischen Republik wurde mit dem Gesetz Nr. 1/1993 Coll. Am 16. Dezember 1992 verabschiedet und trat am 01.01.1993 in Kraft

im Verhältnis zum Parlament und dem Regierungschef im Verhältnis zu seinem Kabinett eine relativ starke Position zukommen (Vodička 2003: S. 256).

Die Verfassung schreibt vor, dass Ministerien und sonstige Verwaltungsbehörden nur durch ein Gesetz geschaffen werden dürfen (Art. 79 VerfG). Das Gesetz Nr. 2/1969 (das noch zu tschechoslowakischen Zeiten erlassen wurde und zwischenzeitlich 39 x novelliert wurde) unterscheidet zwei Arten von Zentralorganen der Staatsverwaltung, die Ministerien die von einem Minister geführt werden und anderen Zentralorganen der Staatsverwaltung. Aus einer deutschen Perspektive ist der zentralistische Verwaltungsaufbau ein zentrales Unterscheidungsmerkmal zum strukturellen Aufbau der deutschen Umweltverwaltung. Mit der Verwaltungsreform werden aber tendenzielle Veränderungen in Richtung einer dezentralen Ausrichtung der Verwaltungsarchitektur sichtbar. Ende des Jahres 2003 wurden erste Reformen zur Dezentralisierung umgesetzt, indem 14 selbstverwaltende Regionen geschaffen wurden.²²³ Dabei handelt es sich um sogenannte „höhere autonome Einheiten“²²⁴ Auf der Grundlage der europäischen Klassifikation administrativer Gebietseinheiten NUTS gibt die Tab. 8 einen Überblick der Verwaltungseinheiten²²⁵ der Tschechischen Republik.²²⁶

²²³ In der Landessprache „Kraje“

²²⁴ Land Salzburg, Regionen-Staaten-Europa Kompetenzen, Staatsaufbau Perspektiven, Nr. 14 der Schriftenreihe des Landes-Europabüros, Salzburg 2007, S. 9

²²⁵ Der Begriff der „Verwaltungseinheit“ wird hier in Anlehnung die Definition der NUTS-Klassifikation verwendet, wonach der Begriff das geografische Gebiet einer Verwaltungsbehörde bezeichnet, die befugt ist, innerhalb des gesetzlichen und institutionellen Rahmens des Mitgliedstaats administrative und strategische Entscheidungen zu treffen.

²²⁶ „Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS)“ Die NUTS Systematik wurde 1980 vom Europäischen Amt für Statistik entwickelt, um regionale Raumeinheiten innerhalb Europas auch international statistisch vergleichen zu können. NUTS-Regionen sind die Grundlage für die quantitative Beurteilung von Regionen durch die EU. Im Rahmen der Regionalpolitik werden Fördermittel konkreten NUTS-Regionen zugewiesen. Geostatistische Daten (wie z. B. Bevölkerungsdichte, Bruttoinlandsprodukt) basieren immer auf einer Bezugsfläche. Um eine Vergleichbarkeit annähernd zu gewährleisten, können nur Bezugsräume gleicher Hierarchiestufe betrachtet werden. NUTS erreicht dies durch die Definition von vier regionalen Hierarchieebenen (NUTS 0-3) und zwei kommunalen Hierarchieebenen (LAU 1-2). Im vorliegenden Zusammenhang werden die nationalen Angaben zu den Hierarchieebenen der Verwaltungseinheiten zu dem Zweck herangezogen um ein Bild der Komplexitätsunterschiede zwischen der deutschen und der Tschechischen Verwaltungsstruktur zu veranschaulichen; Vgl. hierzu Europäische Kommission (eurostat), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, gelesen am 08.02.2010, um 00:12 Uhr

Tab. 8 Anzahl der Verwaltungseinheiten der Tschechischen Republik

Verwaltungseinheit	Staat	Name	Anzahl
NUTS 1	Tschechien	Území	1
NUTS 2	Tschechien	Oblasti (Territorien/keine Verwaltungseinheiten)	8
NUTS 3	Tschechien	Kraje / „höhere“ Kreise bzw. Regionen	14
LAU 1	Tschechien	Okresy / Kreise (aufgelöst)	77
LAU 2	Tschechien	Obce / Gemeinden	6249

Quelle: Eurostat, Zusammenstellung: eigene

Die Ministerien und andere Organisationen sind hierarchisch organisiert. Die Verantwortung trägt stets der Leiter der Behörde. Die Ministerien, sowie die anderen Verwaltungsbehörden haben das Recht auf der Grundlage eines Gesetzes bzw. in Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche verbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen (Vodička 2003: S. 257). Insbesondere vor dem Hintergrund des EU-Beitritts und des damit verbundenen Erfordernisses zur Schaffung einer unabhängigen Verwaltung die auf der Grundlage eindeutiger Rechtsrahmen arbeitet, wurde mit dem Gesetz 218/2002 über den Staatsdienst in der Verwaltung und die Besoldung der Angestellten und Beamten im Jahr 2002 ein Meilenstein auf dem Weg dorthin erreicht. Das Gesetz konnte nur vor dem Hintergrund eines starken europäischen Drucks und nach harten Diskussionen im Parlament mit einer knappen Mehrheit verabschiedet werden. Mit dem Gesetz wurde ein seit langem angestrebter Rechtsrahmen für die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung geschaffen, sowie wichtige Reformen im Staatsapparat auf seiner Grundlage durchgeführt werden konnten (ebd.).

Die Staatsaufgaben werden auf lokaler Ebene von den Gemeinden und Kreisen (i.S. v. Regionen), sowie von den Regionen wahrgenommen. Gewählte Selbstverwaltungsorgane existierten in Tschechien bislang lediglich auf der Ebene der Obce, die Kraje fungieren als eine Art „Bindeglied“ zwischen den Kommunen und der Zentralregierung. Die Regionen entsprechen gem. der oben dargestellten NUTS-Klassifikation nicht den deutschen Regierungsbezirken die der NUTS 2 zu zuordnen wären.

Die öffentliche Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene befindet sich in einem Prozess der Dezentralisierung, der mit der Abschaffung der zentral verwalteten Bezirke zum Jahresbeginn 2003 einherging. Den, auf der Grundlage eines Verfassungsgesetzes und einer Verfassungsänderung neugegründeten 14 Kreisbehörden (in Tschechien: Regionen), wurden vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Raumplanung und Umwelt neue Befugnisse übertragen. Darüber hinaus gingen einige staatliche Verwaltungskompetenzen, der in der Zwischenzeit abgeschafften Bezirke, auf die Kommunen, also die Gemeinden über. Dazu zählen Aufgaben der Sozialverwaltung, die Vergabe örtlicher Baugenehmigungen und die Federführung für Bauverfahren unterschiedlichster Art, sowie Aufgaben des allgemeinen Umwelt- und Landschaftsschutzes, der Forstwirtschaft und der Müllbeseitigung (vgl. Adensamer 2005: S. 3). Insbesondere im Bereich der übertragenen Aufgaben bleiben die Kreisbehörden aber von der zentralstaatlichen Finanzierung abhängig, was in einigen Bereichen dazu geführt hat, dass sie insbesondere in den Bereichen der neu übertragenen Wirkungskreise aufgrund einer finanziellen Unterversorgung nicht regelmäßig ausgeführt werden konnten.

5.2.2 Umweltpolitik und Umweltverwaltung der Tschechischen Republik

Die Tschechoslowakei wurde traditionell als der am meisten industrialisierteste Staat des ehemaligen Ostblocks - nach der DDR - gehandelt. Gleichzeitig wies das Land eine massive Luftverschmutzung und eine der höchsten CO₂ /pro Kopf Immissionen auf dem europäischen Kontinent auf,²²⁷ so dass Brauch konstatiert, dass das Territorium der Tschechischen Republik vor der Teilung am 01.01.1993 eines der am stärksten verschmutzten Gebiete Mitteleuropas war. Aufgrund ökonomischer Entwicklungskrisen und erster Reformen im Energiebereich konnte sich die Lage dann etwas entspannen. Allein in dem Zeitraum zwischen 1989 und 1994 verringerten sich die Schwefeldioxidimmissionen um 36%, die Stickstoffimmissionen um 60%, sowie die Partikelimmissionen um 49%. Im privaten Bereich sowie im Verkehrs- und Transportbereich musste auf der anderen Seite ein leichter Anstieg des Energieverbrauchs konstatiert werden (Brauch 2002: S. 195). Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die Umweltsituation in der Tschechischen Republik erheblich verbessert hat, dennoch lassen sich nach wie vor einige Problemregi-

²²⁷ Vgl. Brauch, Günther H., Osterweiterung der Europäischen Union – Energie- und Umweltpolitik der Tschechischen Republik, Berlin 2002, S. 195

onen identifizieren, die mit starken Umweltbelastungen zu kämpfen haben. Dazu zählt die Industrie Nordböhmens, das Steinkohlerevier Ostrava/Karvina sowie die Region um Prag, die einen relativ hohen Industrialisierungsgrad aufweist.²²⁸ Aus einer medienspezifischen Perspektive sind nach wie vor die hohen Immissionen unterschiedlichster Schadstoffe auffallen, sowie eine starke Verunreinigung des Wassers durch ungeklärte Abwässer. Allein 50% der festgestellten Gewässerverunreinigungen sich auf den starken Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden in der Agrarwirtschaft des kleinen Staates zurückzuführen. Der hohe Wasserverbrauch des Landes lässt sich sowohl auf die konkurrierende Wassernutzung durch Landwirtschaft und Industrie zurückführen, als auch das private Konsumverhalten der Bevölkerung ihren Teil beiträgt. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass die Abfallmenge des Landes in den letzten Jahren kontinuierlich steigt.²²⁹

Vor dem Hintergrund dieser Umweltprobleme entstanden noch in der Tschechoslowakei, ähnlich der Entwicklungen in anderen europäischen Staaten, vermehrt zivilgesellschaftliche Gruppen die sich dem Thema zuwandten. Nach dem politischen Wandel, der Jahre 1989-91 bildeten sich eine Reihe von NGO`s, die diesen Trend pro-aktiv flankierten und sich vornehmlich auf die Förderung eines umweltbewussten Verhaltens der Bevölkerung konzentrieren. Darüber hinaus erfüllten und erfüllen sie, ähnlich den „grünen“ Gruppierungen in den westeuropäischen Ländern, die Funktion eines Garanten für die Einhaltung internationaler Umweltschutzabkommen durch die jeweiligen Regierungen.²³⁰

Vor diesem Hintergrund kommen Klaphake und v. Homeyer zu dem Schluss, dass man von keinem Verschwinden des ökologischen Engagements unter den Bedingungen ökonomischer und politischer Transformation in den neuen Mitgliedstaaten reden kann (Klaphake/Homeyer 2001). So wurden bis 1994 beim Regional Center for Central and Eastern Europe (REC) ca. 1700 regionale NGO`s registriert. Dennoch können sie mit Blick auf die von ihnen untersuchten Staaten (Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowa-

²²⁸ Vgl. Tat-Orte, Länderprofil Tschechische Republik, Umweltgerechte Entwicklung im ländlichen Raum, Ein Projekt der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (DBU), Berlin 2002, S. 12

²²⁹ ebd.

²³⁰ Wiesenthal, Helmut, From „Prime Mover“ to „Victims of Change“: Political Environmentalism and its Effects in Central and Eastern Europe. Paper prepared for a seminar held on March 10th, 1998 at the Department of Political Science and Public Policy University of Waikato at Hamilton, New Zealand, zitiert nach Klaphake, Axel/ v. Homeyer, Ingmar, Die Osterweiterung der Europäischen Union, Welche Konsequenzen haben Übergangsfristen bei Umweltstandards?, Berlin 2001, S.86

kei) keine Euphorie aufkommen lassen, da sie die Annahme vertreten, dass sich ein ernsthaftes Umweltinteresse und Umweltengagement nur auf der Grundlage ökonomischer Sicherheit entwickeln kann.²³¹ Für die hier aufgestellten Fragestellungen spielt die Qualität der Umweltbewegungen, sowie insbesondere das von ihnen in den jeweiligen Gesellschaften gepflegte Umweltbewusstsein eine wichtige Rolle. Weil die Öffentlichkeitsbeteiligung eine tragende Funktion in der inneren Logik des neuere europäische Umweltrechts darstellt.

Die institutionelle Entwicklung des öffentlichen Umweltschutzes in der Tschechischen Republik muss auch vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen des Politikfeldes in der ehemaligen Tschechoslowakei betrachtet und bewertet werden. Denn aus dieser Perspektive lässt sich durchaus ein beachtlicher Wandel feststellen. Insbesondere in dieser Hinsicht kann der EU-Beitritt perspektivisch als ein wichtiger Katalysator des Politikfeldes in der Tschechischen Republik betrachtet werden. In der Tschechoslowakei existierte keine zentrale staatliche Institution, die den öffentlichen Umweltschutz ressourcenübergreifend verantwortete. Das Umweltrecht der Tschechoslowakei umfasste lediglich 350-400 Rechtsakte, die nur schwach aufeinander abgestimmt waren (vergl. Pieper/Schmidt u.a. 2000: 64). Erst mit dem gesellschaftspolitischen Wandel in den Jahren 89/90 bekam die tschechische Umweltpolitik eine neue Bedeutung. Mit der Entwicklung neuer Verwaltungsstrukturen wurde eine zentrale Umweltverwaltungsorganisation errichtet.

Seit Mitte der 90`er Jahre wurde dieser Prozess verstärkt, durch ausländische Beratungsprozesse, vorangetrieben. Exemplarisch kann hierfür das Projekt der Firma GERTEC GmbH aus Essen an der Ruhr angeführt werden, in dessen Kontext im Auftrag des Bundesumweltamtes die tschechische Regierung bis zum Jahr 2000 beim Aufbau der Umweltverwaltung beratend unterstützt wurde. Dabei stand die besondere Berücksichtigung der europäischen Erfordernisse im Vordergrund.

Das tschechische Umweltministerium wurde 1990 in Prag gegründet und seine Kompetenzen wurden 1993 durch die tschechische Nationalversammlung festgeschrieben.

²³¹ Klaphake, Axel/ v. Homeyer, Ingmar, Die Osterweiterung der Europäischen Union, Welche Konsequenzen haben Übergangsfristen bei Umweltstandards?, Berlin 2001, S.86

Nach schwierigen Diskussionen wurde dann zwei Jahre später die erste staatliche Umweltpolitik der Tschechischen Republik (SEP) verabschiedet. Das SEP stellt als politisches Dokument den sektorübergreifenden Konsens der Grundlagen und Prinzipien der tschechischen Umweltpolitik dar (vgl. Petruzela 2001: 93). Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der ersten Jahre umweltpolitischen Verwaltungshandelns in Tschechien und der Anpassungserfordernissen des damals anvisierten EU- Beitritts wurde die tschechische Umweltpolitik überarbeitet und dann im Jahr 1999 in der so genannten „*Neuen SEP*“ überführt und von der Regierung verabschiedet.

Die tschechische Umweltverwaltung war traditionell zentralstaatlich organisiert, wobei seit den ersten Jahren der Staatsgründung bereits erste Reformen erfolgreich umgesetzt werden konnten, indem weitreichende Aufgaben des öffentlichen Umweltschutzes an die neugeschaffenen Regionen und die Gemeinde übertragen wurden. Die Finanzierung der Aufgaben bleibt allerdings weitestgehend unter zentralstaatlicher Kontrolle (was sich in einigen Bereichen auch schon problematisch dargestellt hat).

Das tschechische Umweltministerium in Prag bildet die oberste Verwaltungsebene. Das Ministerium kommt u.a. der Planung umweltpolitischer Strategien und geeigneter Maßnahmen zur Implementierung nach (vergl. Pieper/Schmidt 2000: 65). Insgesamt kann festgestellt werden, dass es eine bedeutendere Rolle bei der Überwachung und Durchführung der nationalen Umweltpolitik einnimmt, als es die Umweltministerien von Bund und Ländern in Deutschland tun. Außerdem ist es explizit für die Überwachung gesetzlich vorgeschriebener Umweltverträglichkeitsprüfungen zuständig. Hierfür wurde eine eigenständige Organisationseinheit im Ministerium geschaffen. Darüber hinaus ist das Umweltministerium für den Schutz der Qualität der Oberflächengewässer, des Grundwassers, sowie des Trinkwassers zuständig. Des weiteren ist das Ministerium für die Luftreinhaltung, den Natur und Landschaftsschutz, den Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen, die Wahrnehmung des staatlichen geologischen Dienstes einschließlich der Umweltaufsicht im Bergbau, die Abfallwirtschaft, die Umweltverträglichkeitsprüfung, Jagd, sowie Forst- und Fischereiwirtschaft in den Nationalparks zuständig (vgl. Jilková, Jirina 2002: 22). Neben der Verwaltung der Schutzgebiete ist dem Ministerium auch die tschechische Umweltinspektion unterstellt.

Die Umweltinspektion führt die Umweltkontroll- und Überwachungsmaßnahmen durch,

sowie sie ggf. Zwangsmaßnahmen im Fall von Gesetzesverstößen durchsetzt. Neben der Umweltinspektion waren dem Umweltministerium 9 Regionalbehörden angegliedert, die allerdings in der Zwischenzeit weitestgehend aufgelöst wurden. Die Aufgaben der Regionalbehörden wurden den neu geschaffenen Kreisen und den Gemeinden übertragen. Dabei handelte es sich vor allem um Aufgaben der Umweltkontrolle und -überwachung in den Bereichen der Wasserwirtschaft, der Luftreinhaltung, den Natur- und Landschaftsschutz, den Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen, den Schutz der Gesteine, den Schutz von Mineralvorkommen und Grundwasser, sowie die Abfallwirtschaft. In der funktionalen Architektur der Staatsverwaltung hatten die Regionalbehörden vor allem auch die über die Kreis- und Gemeindeämter im Bereich des Umweltschutzes. Dieser „Brückenfunktion“ kommen nun weitestgehend ebenfalls die neuen Gebietskörperschaften nach.

Die untere Ebene der staatlichen Umweltverwaltung in Tschechien bilden die Regionalbehörden, sowie die „beauftragten“ Gemeindeämter mit einer erweiterten Verwaltungsagenda im Umweltbereich. Das Verwaltungshandeln der Regionalbehörden basiert auf dem Gesetz Nr. 425/1990 Slg. in geltender Fassung. Sie sind die erste Instanz im öffentlichen Umweltschutz. Sie prüfen die Entscheidungen der beauftragten Gemeindeämter und sie wirken als ihr übergeordnetes Organ. In fachlicher Hinsicht unterstützen die Regionalbehörden die Gemeinden in dem sie sich an der Qualifizierung der Angestellten beteiligen, sowie sie die Maßnahmen der Gemeinden bei der Erziehung, bzw. der Bildung der Bevölkerung im Umweltschutz unterstützen. Die Kommunen übernehmen die Aufgaben der staatlichen Umweltverwaltung auf der Grundlage des Gesetzes 367/1990 in geltender Fassung (vergl. Jilková, Jirina 2002: 23).

Unter anderem, verpflichtet das Gemeindegesetz die Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich eine gesunde Umwelt zu schaffen und zu schützen, Ordnung und Sauberkeit zu sichern, die Versorgung mit Trinkwasser zu sichern, die Abfuhr von Abfällen, so wie die Reinigung von Abwässern zu gewährleisten. Um die Erfüllung dieser Aufgaben zu sichern hat jede Gemeinde das Recht, staatliche Beihilfen zu beantragen. Diese Anträge werden vor allem an den „*Staatsfonds für Umweltschutz Tschechiens*“ adressiert, der auf der Grundlage des Gesetzes 388/1991 Sgl. geschaffen wurde. Außerdem kommt den Gemeinden ein Großteil der Gebühren, bzw. Strafgeelder zu, die für Umweltverschmutzungen anfallen (ebd.).

Das Gesetz 309/1991 Slg. verpflichtet die Gemeinden, die Bürgerinnen und Bürger über Luftverschmutzungen zu informieren und diese zu ahnden. Das Gesetz 138/1993 berechtigt die Gemeinden, die Nutzung von Bodenwasser zu regulieren, einzuschränken und zu verbieten. Außerdem führen sie gemeinsam mit anderen Institutionen die Aufsicht in der Wasserwirtschaft durch. In dem Gesetz Nr. 27/1975 Slg. werden die Gemeinden verpflichtet im Hochwasserfall, eine Hochwasserkommission zu bilden, die ihre Schritte mit den anderen staatlichen Organen koordiniert. Die Gemeinden sind ebenfalls verpflichtet, trotz fehlender Weisungsbefugnis auf eigenen Grundstücken die einschlägigen Gesetze zum Schutz der landwirtschaftlichen Böden, des Waldes und der Umwelt einzuhalten. Weiter, sind die Gemeinden verpflichtet, die Einhaltung des Abfallwirtschaft- Gesetzes Nr. 238/1991 Slg. zu überwachen und bei Nichteinhaltung die Verstöße zu ahnden. Verschiedene Verbände unterstützen die Gemeinden bei ihrer Umweltschutztätigkeit (ebd.)

5.2.3 Entwicklungslinien der UVP in Tschechien

Das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung wurde in die tschechische Verwaltungspraxis bereits mit dem Gesetz Nr. 244/1992 Coll. über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 1. Juli 1992 eingeführt.²³² Dadurch wurde sowohl ein wichtiges Element im System der präventiven Umweltschutzzinstrumente des Landes geschaffen, als das mit dem Gesetz auch ein bedeutsamer Baustein der tschechischen Umweltpolitik insgesamt etabliert wurde. Eine erste Änderung des Gesetzes erfolgte mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 100/2001 Coll. am 1. Januar 2002, wodurch vor allem, mit Blick auf den EU-Beitritt, die Standards des europäischen UVP-Regimes erreicht werden sollten.²³³

Eine weitere Änderung erfolgte im Kontext der Angleichung des tschechischen Umweltrechtes an den Aquis Communitaire der Europäischen Union, mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 93/2004 Coll. Vom 1. May 2004. Mit dem Gesetz wurde, unter Berücksichtigung der europäischen Rechtslage, die Prüfung von Auswirkungen privater und öffentlicher Projekte auf die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger ausgeweitet, sowie

²³² Interview Prag I: Umweltministerium der Tschechischen Republik mit dem „Deputy Minister of Environment“, Prag 11.01.2007

²³³ ebd.

die Verfahrensvorgaben für die Prüfung der UVP-Pflicht durch die zuständigen privaten und staatlichen Akteure festgeschrieben wurde. Im Kern handelte es sich allerdings um eine Detailnachbesserung zur Beteiligung der Öffentlichkeit vor dem Hintergrund der Aarhus Konvention.

Auf Hinwirken der Kommission erfolgten weitere Anpassungen hinsichtlich der Eingangskriterien für die Feststellung der UVP-Pflicht, die in der älteren Praxis lediglich anhand der Standards einzelner Projektkategorien festgestellt wurden und mit der Novellierung des Gesetzes auch die Berücksichtigung medienübergreifender Auswirkungen und ihrer Wechselwirkungen in die Feststellung der UVP-Pflicht einbezieht.

“The second amendment we have made was in spring last year. And that was a demand from the European Commission to link this amendment, eh, and they’d had two objectives. One was to, bring in the requirements of the new amendment of the directive for the Aarhus convention. And there was one; and then there was another one, eh, which regarded the list of projects for which EIA would apply. And, we had to extend this list because we have had fresh calls under which the projects would not be subject to assessment. So, we said, for example, if you, if you have a, eh, power plant of a size of, 100 mega Watt, and belong 100 mega Watt it’s a ultimate for example, so, we would say if it’s over 100 mega Watt, we always do EIA, if it’s between 10 and 100 mega Watt we do screening to decide whether we need EIA. And if it’s under 10 mega Watt we would not do anything. Because there, it would not have a negative impact. What, the European Commission told us, is that we, cannot, decide whether to do or not to do EIA just on the basis of the size of the project. We have to take into account, cumulative effects with other projects. We need to take into account the Natura 2000’s, relationship. We need to, consider, potential trans-boundary effects. So, in each and single case, we have to adopt to hold the same list of projects as enlisted in the directive. We cannot put thresholds to, remove some part of the projects. Eh, so, we have to do case by case analysis to see, whether is there a potential, trans-boundary effect; is there a potential effect on Natura 2000 side? So, we, have to change the system. Eh, and this, enlarged the group of projects, or eh, which are the Annex 2 projects for this screening procedure. So, most of these projects after the amendment, we have closed the procedure after this screening,

*because, they, will have an impact on the environment. But we need to do this screening procedure for them...*²³⁴

Die vorerst letzten Änderungen wurden mit dem Gesetz vom 22. August 2007 (Gesetz Nr. 216/2007 Coll.) vorgenommen, womit das tschechische UVP-Regime nun formal den aktuellsten europäischen Standards entspricht.

5.2.4 Ausgewählte Einzelaspekte der Tschechischen UVP-Praxis²³⁵

Ein zentrales Differenzierungsmerkmal zwischen der deutschen und der tschechischen UVP-Praxis manifestiert sich in der unterschiedlichen Institutionalisierung des Instrumentes innerhalb der jeweiligen Verwaltungssysteme. Kennzeichnet sich die deutsche UVP-Praxis durch eine relativ unklare Zuständigkeitsstruktur (die sich zum Teil auch aus der Vielzahl unterschiedlicher UVP-Typen im Kontext verschiedenster Rechtsmaterien ergibt), sind die Zuständigkeiten in der tschechischen Antrags- und Genehmigungspraxis klar. Eine eigens auf den spezialisierten Support der Staats- und Regionalverwaltungen ausgerichtete EIA-Einheit²³⁶ im tschechischen Umweltministerium, das für die unterschiedlichen UVP-Bereiche ein jeweiliges EIA²³⁷-Informationssystem unterhält.²³⁸ Wie das deutsche UVP-Regime, gibt auch im tschechischen Fall der Anhang des Gesetzes mit den dort aufgelisteten Vorhabenkategorien Auskunft über die zuständige Genehmigungs- bzw. Antragsbehörde, die nicht gleichzeitig auch die zuständige Behörde („*competent authority*“) im Sinne der Anhörungsbehörde für die Feststellung und Durchführung der UVP selbst ist. Diese Funktion kommt regelmäßig den Umweltschutzabteilungen innerhalb der

²³⁴ Interview: Prag I, vom 11.01.2007

²³⁵ Die vorliegende Darstellung stützt sich im Wesentlichen auf ein Interview im Umweltministerium der Tschechischen Republik dem stellvertretenden Umweltminister (vgl. Anhang Liste der Experteninterviews), sowie einen Work Shop im Tschechischen Umweltministerium an dem die Mitarbeiter der UVP-Abteilung des Ministeriums, Mitarbeiter aus anderen relevanten Referaten und 3 Vertreter aus den Regionalbehörden teilnahmen, die mit der Durchführung von UVP-Verfahren in Tschechien befasst sind. Außerdem wurde eine Vergleichende Studie zur Umsetzung der UVP in Tschechien mit fünf anderen UVP-Regimen ausführlich in die Verfahrensbeschreibung einbezogen, vgl. A Comparison of six Environmental Impact Assessment Regimes.

²³⁶ Die EIA-Einheit des Umweltministeriums der tschechischen Republik integriert auch die „Integrated Pollution Prevention and Control Unit (IPPC)“

²³⁷ Die Abkürzung für Environmental Impact Assessment (EIA) wird hier stellenweise synonym für die deutsche Abkürzung UVP verwendet.

²³⁸ Vgl. [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/\\$pid/MZPMSFIV0VLH](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/$pid/MZPMSFIV0VLH), gelesen am 18.07.2010, um 19:20 Uhr

regionalen Verwaltungsbehörde zu,²³⁹ die am Ende eines UVP-Verfahrens der Entscheidungsbehörde das Ergebnis der UVP mitteilt, damit diese in den Abwägungsprozess bezüglich der Entscheidungsfindung einfließen kann.

„So, if you, if you have a legist permit and you want to have al letter in this permit for an instillation which falls under the directive of environmental impact assessment, you need to have a statement from EIA to apply for this permit. So, (...) , the responsibility for the manuals planning is with the ministry of regional development who is in charge of coordinating this. But the responsibility for the EIA procedure lies with our ministry. And the competence is divided: on the central level it's the Minister of Environment, for the regional level and lower level the region's responsible. So, we coordinate the activities of the regions. There is a defense because, eh, the outcome of the EIA procedure at the moment is not a London districted decision. It's a, it's a report basically. It's a report with a conclusion that, eh, this activity is either, recommended or not recommended in a, with the possible measures, to remove the programs to mitigate, the negative impacts of the project. So, it is a report, eh, it's not another administrative decision which would have, a pure procedure, and things like that. So, for the report the region is responsible, or the ministry is responsible to implement the report and passes it to the subsequent of the reduce which paid the decision on, eh, on the project”²⁴⁰

Die letzte Stellungnahme im Rahmen der UVP (i.S. der zusammenfassenden Darstellung) durch die Umweltbehörden zeichnet entweder die Leiterin/ oder der Leiter der EIA-Einheit im Umweltministerium bzw. die Direktorin/ der Direktor der regionalen Umweltaufteilungen.²⁴¹

²³⁹ Die für die UVP zuständigen Umweltaufteilungen in den regionalen Verwaltungen operieren in enger Abstimmung mit der EIA-Einheit des Umweltministeriums, das in Abhängigkeit von dem jeweiligen Vorhaben die Federführung/ Koordination des UVP-Verfahrens übernimmt oder zumindest formal in den Vorgang eingebunden ist. Alle UVP-Verfahren werden von der EIA-Einheit des Umweltministeriums registriert. Die diesbezügliche Statistik D4 (Tab. D4.1.1) weist für das Jahr 2006 134 Bauaktivitäten aus, die auf der Ebene des Umweltministeriums gezählt wurden und 1689 Bauaktivitäten (einschließlich 665 „below limit activities“) die auf der Ebene der regionalen Behörden gezählt wurden. Für das Jahr 2007 waren es bereits 189 Aktivitäten auf der Ebene des Umweltministeriums und 2979 (einschließlich 1522 „below limit activities“) Aktivitäten auf der Ebene der regionalen Behörden. Der signifikante Unterschied in der Anzahl der gemeldeten Aktivitäten zwischen den zwei aufeinanderfolgenden Jahren kann vermutlich auf die Nachbesserung des nationalen Gesetzes zurückgeführt werden, was auch die wesentlich größere Zahl der „below limit activities“ in 2007 erklären würde, die nun nicht mehr nur entlang der Grenzwerte auf die UVP-Pflicht geprüft werden; vgl. Anhang

²⁴⁰ Interview Prag I

²⁴¹ Vgl. Interview: Prag I, vom 11.01.2007, die Folie I der Präsentation des Experten-Workshops im Tschechischen Umweltministerium, im Febr. 2009; Bei beiden Gelegenheiten wurde die Zuständigkeits-

„ In each region office, they have an environmental department. And this can have some 30 people [...]. But there is one head of the environmental department always. And he would be the responsible. ”²⁴²

Dennoch bleibt die Verfahrenshoheit formal beim Umweltministerium verankert.

„Cause, our ministry has the superior [...] So we, we are guiding the other competent authorities how to implement the legislation. [...] The decision making authority is the environmental authority. So, it is; also in the region, for example. In the region offices, I mentioned that there is an environmental department but there is also a construction department. So, for example, for land use permit, you have the ministry of regional development and on the regional level, you have the construction department of the regional office. So, there are two different departments and we have the oversight of the environmental department and the Ministry of Regional Development has the oversight of the, construction amenities ... [...] ..., the law says regions, but then each of the regional offices has branches and they depart in working to the branches. So, you, we are guiding the region but in fact we are guiding the environmental department of the region. Because they are doing the work. ”²⁴³

Mit Blick auf die formale Verfahrensweise i.S. der Verfahrensbedingungen kann festgestellt werden, dass das tschechische UVP-Recht sowohl für öffentliche als auch für private Vorhaben eine Prüfpflicht in drei unterschiedlichen Bereichen vorsieht, die im Anhang²⁴⁴ des tschechischen UVP Gesetz bestimmt werden. Die letzte Fassung des Gesetzes unterscheidet drei Vorhabentypen: a) Bauvorhaben und technologische Projekte, b) Politiken und Programme und c) Produktbezogene Vorhaben.

Die Vorhabentypen a) + b) werden im Anhang 1 und 2 hinsichtlich der Quantitäten und spezieller Projekteigenschaften näher bestimmt. Dort wird ebenfalls festgelegt, dass die

struktur in dieser Weise beschrieben. Vgl. die Präsentation von Rohrböcková und Gavelková, Environmental impact assessment and strategic environmental assessment procedure in the Czech Republic, Prag 2009, im Anhang der vorliegenden Arbeit

²⁴² Interview Prag I

²⁴³ ebd.

²⁴⁴ Zum aktuellen Gesetzesanhang liegt noch keine englische Übersetzung vor, daher findet sich im Anhang dieser Arbeit eine tschechische Version

zuständige Behörde eine UVP-Pflicht für jedes Vorhaben anordnen darf, das in einem Schutzgebiet durchgeführt werden soll.

Vorhaben der Typen b) in den Bereichen Energie, Transportwesen, Landwirtschaft, Abwasser und Wassergewinnung, Bergbau, Tourismus und Flächennutzungsplanung erfordern eine UVP auf der Ebene des Umweltministeriums. Kleinere Vorhaben können auf der unteren Ebene der Staatsverwaltung in Kooperation mit dem Ministerium durchgeführt werden. Allerdings wird keine UVP ohne eine Beteiligung der obersten UVP-Behörde durchgeführt.

Vorhaben der Kategorie c) werden grundsätzlich in der Verantwortung der zentralstaatlichen UVP-Behörde durchgeführt, die für die Tests der Produkte zuständig ist. Hierbei ist anzumerken, dass sich das tschechische UVP-Regime dadurch auszeichnet, dass die zentralstaatliche UVP-Behörde auch eine UVP-Pflicht für Produkte feststellen kann, die bereits im Umlauf sind. Ein erforderliches Screening für Bauvorhaben und Anlagegenehmigungen die im Anhang 1 und 2 des tschechischen UVP-Gesetzes aufgeführt werden, wird durch die dort definierten Projektspezifikationen festgestellt. Vorhaben innerhalb von Schutzgebieten werden in Anhang 1 und 2 ohne Berücksichtigung der Projektspezifikationen und quantitativen Projekteigenschaften festgestellt. Für die UVP dieser Vorhabentypen ist in der Regel auch das Umweltministerium zuständig, da in diesen Fällen auch die Bestimmungen anderer Umweltschutzgesetze berücksichtigt werden müssen. Diesbezüglich ist anzumerken, dass das Gesetz keine präzisen Entscheidungskriterien für die Feststellung einer Screening-Pflicht vorsieht. In diesem Zusammenhang entstehen relative große Ermessensspielräume für die handelnden Akteure. Pläne und Programme für die Bereiche Transportwesen, Landwirtschaft, Abwasserwirtschaft, Bergbauwesen, Re-naturisierung und Tourismus fallen in Abhängigkeit zur Vorhabengröße in die Zuständigkeit des Ministeriums oder der regionalen Behörden.

Die Vorhabenträger/Antragsteller sind für die Anfertigung der UVP-Dokumentation und die Übermittlung an die jeweils zuständige Behörde verantwortlich.²⁴⁵ In diesem Zusammenhang obliegt es dem Vorhabenträger auch die Pflicht grundlegende Daten über

²⁴⁵ Mit der Anfertigung der UVP-Unterlagen dürfen nur durch das Umweltministerium zertifizierte Experten beauftragt werden. Das Ministerium zertifiziert die Experten nach einer umfassenden Überprüfung der Qualifikationen und Sachkundetests. Das Umweltministerium hält eine entsprechende Liste mit zertifizierten Experten bereit, aus der die Antragsteller frei wählen können.

die zu erwartenden Umweltwirkungen bereitzustellen. Dazu zählen u.a. Informationen über den Energieverbrauch, die Verwertung von Rohstoffen, Immissionswerte und Umweltschäden anderer Art. Im Rahmen öffentlicher Vorhaben ist die Antragstellende Behörde für die vollständige Anfertigung der UVP-Unterlagen und ihre Übermittlung an die Genehmigungsbehörde verantwortlich. In diesem Fall gibt das Gesetz keine Hinweise darauf, wird die UVP-Dokumente anfertigt.

Das tschechische UVP-Regime sieht für öffentliche Vorhabenträger bzw. Antragsteller nicht die Notwendigkeit vor, für die Erstellung der UVP-Dokumentation einen zertifizierten Gutachter zu beauftragen. Bezüglich der produktbezogenen Umweltprüfungen greifen weitere Regularien, die allerdings auch keine Vorgabe hinsichtlich der Qualifikation der unterlagenerstellenden Akteure machen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Antragsteller bzw. der Vorhabenträger alle Kosten übernimmt, die mit der Durchführung der UVP entstehen. Im Rahmen öffentlicher Vorhaben übernimmt die antragstellende Behörde den entstehenden Aufwand, d.h. das in diesem Fall die Tschechische Republik für die Kosten aufkommt. Bei produktbezogenen Umweltprüfungen übernimmt grundsätzlich der Produzent die Kosten des Verfahrens.

Verpflichtende Angaben zum Beginn des Verfahrens werden im tschechischen UVP-Recht nicht gemacht. Insgesamt gehen aus dem Gesetz auch keine konkreten Verfahrensvorgaben für die Gestaltung des Scoping-Termins hervor, so dass z.B. keine Maßgaben für die Beteiligung der Öffentlichkeit an dieser Verfahrensstation explizit gemacht werden. In Art. 3 des Gesetzes wird allerdings für die Durchführung des Scoping-Termins im Rahmen von Bauvorhaben und Anlagegenehmigungen vorgeschrieben, dass die Beschreibung der zu erwartenden Umweltwirkungen, sowie Vorschläge zu ihrer Verminderung bzw. Vermeidung gemacht werden sollten. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde die Unterbreitung von Kompensationsmaßnahmen und optionalen Planungsalternativen einfordern.

Für die UVP-Dokumentation von UVP-pflichtigen Bauvorhaben und Anlagegenehmigungen schreibt das Gesetz die Berücksichtigung mittelbarer und unmittelbarer Umweltwirkungen auf die Schutzgüter, sowie auf die Stabilität und Funktionalität der betroffenen Ökosysteme vor. Die detaillierte Auflistung der zu berücksichtigenden Schutz-

güter findet sich im Anhang 3 des Gesetzes. Die zuständige Behörde hat auch in diesen Fällen das Recht zu entscheiden, ob die UVP-Dokumentation diverse Planungsalternativen vorweisen sollte. Für den Fall dass die UVP-Dokumentation solche Planungsalternativen aufzeigt, müssen diese auch in die Abwägungsprozesse späterer Verfahrensstationen einfließen. Für programm- und produktbezogene UVP-Verfahren ist die Entwicklung von Planungsalternativen nicht vorgesehen. In jedem Fall müssen die UVP-Unterlagen Überlegungen zur Verminderung, Vermeidung und Kompensation der festgestellten Umweltwirkungen darstellen.

Nach Fertigstellung der UVP-Dokumentation muss der Antragsteller die Unterlagen an die zuständige Behörde weiterleiten. Auch wenn klar ist, dass vor Fertigstellung und Übermittlung der Unterlagen an die zuständige Behörde, keine Genehmigung erteilt werden kann, werden diesbezüglich keine Termine gesetzt. Nach dem die UVP-Dokumentation an die zuständige Behörde übermittelt wurde und bevor dort eine verbindliche Entscheidung getroffen werden kann, muss die Öffentlichkeit beteiligt werden. Stellungnahmen von externen Experten und der Öffentlichkeit müssen in den Abwägungsprozess der Entscheidungsbehörde einfließen. Die konkreten Verfahren werden so gestaltet, dass nach Eingang der UVP-Dokumentation bei der zuständigen Behörde, an alle anderen - zu beteiligende Behörden und betroffenen Gebietskörperschaften - Abschriften übermittelt werden. Nach der Übermittlung der Unterlagen an die zu beteiligenden Akteure beginnt eine Bearbeitungsfrist von 30 Tagen.

In dieser Zeit haben die einbezogenen Akteure Gelegenheit mit der UVP-Dokumentation umzugehen und ggf. eine Stellungnahme zu formulieren. In dieser Zeit müssen die betroffenen Gemeinden die UVP-Dokumentation der Öffentlichkeit zugänglich machen (Offenlegung).

Die betroffenen Gebietskörperschaften (z.B. die Gemeinden) haben dann, 14 Tage nach dem Ende dieser 30 Tage-Frist die Pflicht aufgekommene Stellungnahmen, Einwände oder Anmerkungen anderer Art, sowie ihre eigene Stellungnahme an die zuständige Behörde zu übermitteln. Den, an dem Verfahren beteiligten Zentralorganen der Staatsverwaltung und anderen in das Verfahren einbezogenen Ministerien wird eine Frist von 50 Tagen eingeräumt um zu den Unterlagen Stellungnahmen an die Entscheidungsbehörde abzugeben. Die zuständige Behörde wählt dann einen, der beim Umweltministerium re-

gistrierten Gutachter aus, um die vollständige Dokumentation zu studieren und zu einer Bewertung der UVP-Unterlagen zu kommen. Dabei schreibt das Gesetz nicht vor, dass der entsprechende Gutachter in die Zusammenstellung der UVP-Unterlagen eingebunden gewesen sein muss. Das Gutachten (des, die Entscheidungsbehörde beratenden Experten) muss die UVP-Dokumentation allerdings sieben Aspekte explizit bewerten:

1. die Vollständigkeit der Unterlagen,
2. die Öffentliche Meinung, die Positionen der betroffenen Gebietskörperschaften und der betroffenen Zentralorgane,
3. die Gründlichkeit der Untersuchung der möglichen Umweltwirkungen,
4. die Datenqualität und Erhebungsmethoden,
5. die Berücksichtigung technischer Lösungsansätze,
6. die Berücksichtigung von Planungsalternativen für die Vorhabenrealisierung,
7. die Ausarbeitung von Verminderungs- und Vermeidungsstrategien.

Das Gutachten sollte dann auch die Stellungnahme der Entscheidungsbehörde selbst einbeziehen, so dass dies spätestens einen Monat nach dem das Expertengutachten der zuständigen Behörde vorliegt, diese dann die formale Öffentlichkeitsbeteiligung einleiten kann. Vor diesem Hintergrund trifft die zuständige Behörde dann eine Entscheidung, die formal auf dem eingeholten Expertengutachten und dem Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung basiert. Dazu schreibt das Gesetz nicht explizit vor, dass in jedem Fall die umweltfreundlichste Planungsalternative für das Vorhaben aus Sicht der Entscheidungsbehörde zu präferieren ist. Die Entscheidung wird in Form einer Stellungnahme dem Antragsteller zugestellt und der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Das tschechische Gesetz schreibt kein Monitoring für die UVP-Pflichtigen Vorhaben nach der Genehmigungserteilung vor.

Das Tschechische UVP-Regime schreibt eine Unterrichtung der Öffentlichkeit vor. Allerdings gibt es keine Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Scoping-Termins. Die Grundlage für eine Unterrichtung der Öffentlichkeit ist die Offenlegung der UVP-Dokumente. Das Gesetz sieht vor, dass die betroffene Gebietskörperschaft innerhalb von Tagen nach Erhalt der UVP-Unterlagen bekannt geben in welchem Rahmen die Offenlegung organisiert wird. Nach Offenlegung der Dokumente, hat die Öffent-

lichkeit 30 Tage Zeit, um sich anhand der UVP-Unterlagen ein Bild von dem konkreten Vorhaben zu verschaffen. Die Bürgerinnen und Bürger haben Gelegenheit schriftliche Stellungnahmen zu dem offengelegten Vorhaben an die Gebietskörperschaft zu adressieren, die die Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert hat. Diese betroffene Gebietskörperschaft muss dann innerhalb der ersten 14 Tage nach dem 30 tägigen Beteiligungs- und Offenlegungszeitraum, die an sie übermittelten Stellungnahmen einzelner Bürgerinnen und Bürger, eingebundener Verbände oder unabhängiger Experten, gemeinsam mit ihrer eigenen Stellungnahme an die zuständige Entscheidungsbehörde zurück zugeben.

„There is a number of provisions for a public participation basically in each environmental law. There is a, a component of public participation. In general, in all decision making procedures regarding environment, public participation has a right to, the public has the right to submit their observations. [...], implemented all this, this three pillars of the Aarhus convention or legislation. [...] Then the access to decision making, we made some changes to the EIA legislation, to the major protection legislation and, to a number of others to fully implement the impossibility of the public to, to train the procedures.“²⁴⁶

Die, durch die Kommission, in einigen europäischen Staaten konstatierten Schwierigkeiten bei der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung stellen sich offensichtlich in der Tschechischen Republik, nach entsprechenden Anpassungen des Gesetzes, nicht dar. Allerdings sieht das UVP-Regime der Tschechischen Republik keine Verpflichtung für den Vorhabenträger vor, auf diese Stellungnahmen zu reagieren. Insofern stellt sich in Tschechien insbesondere die Verbandsklage im Rahmen der UVP-Verfahren aus formalen Gründen problematisch dar.

“EIPPC be integrated [...] final the access to courts. It’s probably the most, difficult area, we had solved it in some areas. But one area which is still open is the environmental impact assessment. We haven’t resolved it. And, the problem we are facing is, that’s I mentioned the EIA is not, an administrative procedure anything up with [...] And the Czech system of court appeals. You need to have a decision to which you appeal to the court. If you don’t have a decision, you cannot appeal to the court. So, you can only appeal to the sub segment decision; the contracts and permit, for example. But then you

²⁴⁶ Interview Prag I

cannot go back to the outcomes of the EIA procedure, understand? [...] So, you cannot sue the result of the EIA, you can only sue the result of the construction permit, but you cannot go back to the content or the procedure of the EIA. This is what we are now trying to solve with the new amendment, eh, on the preparation.”

Die Stellungnahmen der beteiligten Öffentlichkeit muss allerdings von dem beauftragten Gutachter, im Rahmen der Bewertung der UVP-Unterlagen, Berücksichtigung finden. Innerhalb eines Monats nach der Fertigstellung des Experten-Gutachtens muss eine öffentliche Anhörung stattfinden, um allen Beteiligten die Gelegenheit zu einem weiteren Austausch über das Vorhaben, auf der Grundlage aller bis dahin angefertigten UVP-Unterlagen, Stellungnahmen und Gutachten, zu bieten. Ein Recht auf die Öffentlichkeits- oder Verbandsklage ist also ebenfalls (noch) nicht im tschechischen UVP-Recht verankert, was nicht bedeutet, dass das Tschechische Recht im Einzelfall ggf. keine andere Möglichkeit für den Rechtsweg eröffnet.

Nach dieser öffentlichen Anhörung ist die zuständige Entscheidungsbehörde angehalten eine Stellungnahme zu formulieren aus der auch die Entscheidung über das zugrundeliegende Antrags- oder Genehmigungsverfahren hervorgeht. Formal muss diese Stellungnahme Informationen darüber enthalten, wer die UVP-Unterlagen zusammengestellt hat und zu welchem Ergebnis die öffentliche Anhörung gekommen ist. Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz die zuständige Entscheidungsbehörde allerdings nicht dazu, im Rahmen dieser letzten Stellungnahme die Gründe für ihre Entscheidung darzulegen, so wie das Gesetz keine Frist für die Formulierung der Stellungnahme vorsieht.

5.2.5 Zusammenfassung

Abschließend lassen sich die Rahmenbedingungen für die UVP-Praxis der Tschechischen Republik, unter Berücksichtigung der hier in den Vordergrund gestellten kritischen Momente der UVP-Praxis (Bechmann/Steitz 2007), zusammenfassend betrachten und implizit mit den Bedingungen der deutschen UVP vergleichen.

Demnach kann für das tschechische UVP-Recht festgestellt werden, dass es wie in der Bundesrepublik, den unselbstständigen Teil eines Genehmigungs- oder Antragsverfah-

rens darstellt. Das tschechische UVP-Regime wird aber in gewisser Weise, in einem wesentlich unkomplizierten rechtlichen Kontext implementiert, als dass es in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist, denn das tschechische Umweltrecht weist bei weitem keine vergleichbare Dichte umweltbezogener Regularien auf. Dennoch muss angemerkt werden, dass die Tschechische Republik schon knapp 10 Jahre vor ihrem EU-Beitritt die UVP als Instrument der präventiven Gefahrenabwehr von negativen Umweltwirkungen privater und öffentlicher Eingriffsvorhaben zum Schutz der natürlichen Umwelt, des Menschen u.a. Schutzgüter etablierte und praktizierte. Das tschechische UVP-Regime sieht ebenso wie das deutsche, keine Verpflichtung zur Berücksichtigung einzelner Stellungnahmen und Einwände seitens der federführenden Behörde vor, nach der die einzelnen Erkenntnisse in ihrer Bewertung der UVP-Unterlagen auch in der letztendlichen Antrags- oder Genehmigungsentscheidung verbindlich zu berücksichtigen sind. Die an dieser Stelle unkonkreten Maßgaben der UVP-Gesetze in beiden hier betrachteten Staaten eröffnen den Entscheidern in jedem Fall zu große Ermessensspielräume. Aus diesem Grund muss für beide hier betrachteten Mitgliedsstaaten eine suboptimale rechtliche Ausgestaltung konstatiert werden.

Hinsichtlich der Institutionalisierung des Verfahrens ist festzustellen, dass die tschechische UVP-Praxis eine überschaubarere Zuständigkeitsstruktur aufweist, als dass dies in der BRD der Fall ist. Dieser Umstand kann nicht mit den großen Unterschieden in den territorialen Ausmaßen der beiden Staaten erklärt werden, insofern sich die deutsche Zuständigkeitsstruktur nicht durch die größere Anzahl von zuständigen Institutionen verkompliziert, sondern vielmehr durch die Vielzahl der unterschiedlichen Aufgaben, die diese Akteure auf verschiedenen Ebenen des deutschen MES wahrnehmen und dabei jeweils sehr spezifische Aspekte der UVP verfolgen. Die im Rahmen der sofia-Studie, zwischen den UVP-Dokumenten unterschiedlicher Vorhabentypen dokumentierten (z.T. großen) qualitativen Unterschiede, stützen diese Annahme. Darüber hinaus vereinfacht die klare Zuständigkeitsstruktur die Orientierung, sowohl für die Vorhabenträger, als auch für die Akteure aus anderen Staaten im Fall von grenzüberschreitenden UVPs.²⁴⁷ Im Unterschied zur komplizierten Zuständigkeitsstruktur der BRD erleichtert die zentralistische Struktur der tschechischen Praxis (durch die Schaffung einer zentral zuständigen

²⁴⁷ Entsprechend kritische Anmerkungen wurden, im Rahmen des EIA-Workshops im Februar 2009, seitens der tschechischen UVP-Praktiker bzw. der Mitarbeiter des Tschechischen Umweltministeriums zu der Zuständigkeitsstruktur in Deutschland gemacht.

Arbeitseinheit im Umweltministerium) auch die strategische Handhabung des Instrumentes, wie beispielsweise den Aufbau eines UVP-Informationssystems oder die punktuelle Nachbesserung von Verfahrensvorgaben. Da die UVP selbst als querschnittswirksames Instrument angelegt ist, dass im Rahmen des Verfahrens unterschiedliche Sektoren der öffentlichen Verwaltung und inhaltlich, unterschiedliche Umweltmedien etc. schneidet, kann durchaus davon ausgegangen werden, dass ein zentraler Organisationshintergrund besser geeignet ist, um das Instrument hinsichtlich der zugrundeliegenden Zielsetzung effektiv zu implementieren. Aus diesem Grund wird die tschechische Institutionalierungsstrategie hier klar im Vorteil gegenüber dem deutschen Modell gesehen.

Neben dieser organisationalen Eigenschaften der UVP-Institutionalisierung ist ein weiterer Aspekt der Institutionalisierung in Tschechien hervorzuheben, der in einem engen Zusammenhang zur Frage der Entwicklung eines notwendigen Wissens- und Methodenkanons für die wirksame Handhabung des Instrumentes in der öffentlichen Verwaltungspraxis ist. Damit ist die zentrale Zertifizierung und Registrierung von externen Gutachtern gemeint. Wie aus der Darstellung der tschechischen UVP-Verfahrensorganisation im vorherigen Abschnitt hervor geht, wird die Einbindung der Experten in die UVP-Praxis durch das tschechische UVP-Regime in zweifacher Hinsicht institutionalisiert. Zum einen wird den Antragstellern vorgegeben für die Zusammenstellung der Antragsunterlagen einen Experten aus dem Gutachter-Pool des Umweltministeriums zu rekrutieren. Zum anderen rekrutiert das Umweltministerium bzw. die zuständige Regionalbehörde einen zweiten Experten aus dem gleichen Pool, der, in deren Auftrag die UVP-Unterlagen prüft und unter Einbeziehung aller vorliegenden Stellungnahmen ein abschließendes Gutachten erstellt, dass dann eine Grundlage für die finale Verfahrensentscheidung (i.S. des Verwaltungsaktes) bildet. Mit dieser Praxis wird ein wichtiger Schritt der Verfahrensstandardisierung vorgenommen. Mit Blick auf die Erstellung der zusammenfassenden Darstellung sind im Vergleich zur deutschen Praxis an dieser Stelle vor allem die gesetzlichen Maßgaben hinsichtlich der zu berücksichtigenden Inhalte der zusammenfassenden Darstellung hervor zu heben. Auf diese Weise kann einer, wie im deutschen Fall dokumentierten „Beliebigkeit“ der inhaltlichen Ausgestaltung der zusammenfassenden Darstellung entgegengewirkt werden.

Darüber hinaus muss die Bildung des Gutachterpools als wichtige Weichenstellung für die nationale Entwicklung eines Wissens- und Methodenkanons verstanden werden, da

mit der staatlichen Zertifizierung durch das Umweltministerium und mit der zentralen Registrierung der Experten in einer entsprechenden nationalen Liste auch die Grundlage für einen funktionierenden Kommunikationsfluss innerhalb dieser UVP bezogenen „Scientific Community“, sowie zwischen den Wissenschaftlern und dem Umweltministerium also der Staatsverwaltung gelegt ist. Womit allerdings nicht der, in beiden Ländern, festzustellenden Defizite hinsichtlich der mangelnden Verbindlichkeit zur Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse im finalen Prozess der Entscheidungsfindung Einhalt geboten werden kann. Auf der Grundlage dieses Erkenntnis wird die tschechische UVP-Praxis auch an dieser Stelle klar im Vorteil gesehen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung stellt sich in beiden Ländern gleichermaßen problematisch dar. Zum einen, weil die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich zu einem relativ späten Verfahrenszeitpunkt vorgenommen wird und die Öffentlichkeit kaum bzw. gar nicht Gelegenheit hat auf entscheidende Fragen des UVP-Designs im Screening und Scoping Einfluss zu nehmen. Insbesondere die Erkenntnisse aus der hier dargestellten Analyse der deutschen UVP-Praxis, verweisen auf die große Bedeutung der Auswahl zu untersuchender Schutzgüter, Umweltbelange, medienübergreifender Auswirkungen etc. zu Beginn des Verfahrens, also vor der Zusammenstellung der UVP-Unterlagen durch den Vorhabenträger bzw. den von ihm beauftragten Experten.

Vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrungen zur regelmäßig guten Qualität der Stellungnahmen und Einwänden seitens der interessierten Öffentlichkeit bzw. externer Experten muss die Frage aufgeworfen werden, warum das UVP-Recht in beiden Staaten den Stellungnahmen der Öffentlichkeit keine bedeutendere Funktion im UVP-Verfahren selbst zuschreibt. Diese Frage ist insbesondere vor dem Hintergrund des, in der öffentlichen Diskussion, relativ hoch aufgehängten Stellenwerts der Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit für die Legitimitätsbeschaffung der Verfahrensergebnisse berechtigt. Dieser Aspekt wird auch von dem Kommissionsbericht (KOM 2009), der im letzten Abschnitt dieses Kapitels zusammengefasst wird, aufgegriffen. Entsprechende Nachbesserungen des europäischen Rechts sind bereits mit der Richtlinie 2003/35/EG auf den Weg gebracht worden. Auf der anderen Seite kann auch in beiden Fällen kritisch angemerkt werden, dass selbst im Falle einer optimalen Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im UVP-Verfahren, dem allgemeinwohlorientierten Ziel des Umweltschutzes damit noch nicht wirklich geholfen wäre, da die Stellungnahmen der beteiligten Öffentlichkeit

und der anderen beteiligten Behörden zwar grundsätzlich zu den Akten genommen werden, insofern also protokollrelevant sind, es aber keine verbindlichen Vorgaben für die Entscheidungsbehörden gibt, die sie verpflichten würden im Rahmen der Entscheidungsfindung mit den Stellungnahmen der Beteiligten Akteure oder dem Ergebnis der UVP selbst umzugehen, wie das Beispiel des tschechischen UVP-Regimes hier gezeigt hat. Im Rahmen der deutschen Fallstudie konnte sogar gezeigt werden, dass es die Stellungnahmen und Einwände der beteiligten Öffentlichkeit und anderer beteiligter Akteure unter Umständen noch nicht einmal bis in die zusammenfassende Darstellung schaffen. Der etwas höhere Standardisierungsgrad der tschechischen Implementationspraxis durch die vorgeschriebenen Kriterien für das zweite (behördliche) Experten-Gutachten verschafft der tschechischen UVP-Praxis auch an dieser Stelle einen kleinen Vorteil. Eine solche Kritik ist aber weniger an die mitgliedsstaatliche Umsetzung zu adressieren, da sich diese am europäischen Recht orientiert und dem auch gerecht wird. Der Mangel ist vielmehr der Ausrichtung der Richtlinie selbst zu zuschreiben, die an dieser Stelle hinter einer maximalen Öffnung der Verwaltungsentscheidungsprozesse und ihren eigenen Forderungen zurück bleibt (Weißbuch der Kommission) zurück bleibt. Letztlich wird dieser Aspekt aus der hiesigen Perspektive mit Blick auf einen optimalen Steuerungseffekt, für beide Länderbeispiele als unzureichend bewertet. Dabei muss hervorgehoben werden, dass sich die hiermit gemeinte Unzulänglichkeit nicht auf die Implementationsleistung der Mitgliedsstaaten bezieht, die sich am europäischen Recht orientieren und dem auch gerecht werden, sondern auf den durch die RL erzeugten Steuerungseffekt. Der Aspekt des betriebenen Monitorings bzw. die festzustellenden Maßnahmen einer angemessenen Qualitätssicherung spielen ebenfalls in der Praxis beider Staaten keine wirkliche Rolle. Ein entscheidender Grund hierfür ist sicher die zunehmende finanzielle und personelle Einschränkung der öffentlichen Umweltverwaltungen unter dem Eindruck der nationalen Haushaltslagen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die tabellarische Zusammenschau der Vergleichsaspekte in den betrachteten Staaten wie in der Tab.9 dargestellt wird.

Tab. 9 vergleichende Ergebnistabelle der UVP-Konditionen in Deutschland und Tschechien

Mitgliedsstaat	UVP-Recht	Institutionalisierung	Wissens- und Methodenkanon	Öffentlichkeitsbeteiligung	Monitoring/ QS
Bundesrepublik Deutschland	0	0	0	0	0
Tschechische Republik	0	1	1	0	0

Auf der Grundlage der hier angelegten Bewertungsmaßstäbe hinsichtlich des Steuerungseffektes durch das EU Recht in Form der nationalen Ausgestaltung von Rahmenbedingungen des UVP-Instrumentes als einem unselbstständigen Teil des Genehmigungs- und Antragsverfahrens bestimmter privater und öffentlicher Projekte, kann keine positive Bilanz gezogen werden.

Insofern für die Tschechische Republik ein Implementationsindikator von 0,4 und für die Bundesrepublik Deutschland von 0 berechnet wurde muss hinsichtlich der allgemeinwohlorientierten Zielsetzung des Instrumentes sowohl im Hinblick auf das Ziel des allgemeinen Umweltschutzes, als auch im Hinblick auf das Ziel einer verbesserten Einbindung der Öffentlichkeit in den öffentlich-administrativen Entscheidungsprozess eine unzureichende Steuerungseffektivität durch die Richtlinie konstatiert werden.

Auf Grund der schwachen Datenlage, als auch der nach wie vor geringen Bedeutung des Instrumentes im Bereich, der ansonsten sehr gut zu bewertenden deutschen Umweltverwaltungen (vgl. Knill 2003: 69ff.), kann der Befund nur als grobe Einschätzung dieser sehr spezifischen Technik der umweltbezogenen Folgenabschätzung dienen. Einzelne Lichtblicke sind bereits im dezentralen deutschen Verwaltungsdschungel in einzelnen innovativen Ämtern sichtbar. Leider sind diese Lichtblicke noch zu stark von dem Engagement und der Kreativität einzelner Akteure abhängig. Die Arbeit der, nach wie vor (insbesondere im internationalen Vergleich) sehr gut funktionierenden deutschen Umweltverwaltung²⁴⁸ wird immer noch durch das gut entwickelte, klassische deutsche Ordnungsrecht im Bereich des öffentlichen Umweltschutzes gestützt. Dennoch ist heute schon klar, dass die Bedeutung prozeduraler Verfahrenstechniken in der Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird. Die Reform der öffentlichen Umweltverwaltungen (Bogumil 2007) ist zunächst wohl aus vielerlei Gründen, als irreversibel aufzufassen. Vor diesem Hintergrund sind besonders auch die Wenigen positiven Effekte der UVP-RL hervor zu heben, um mit der Fortentwicklung der deutschen Umweltverwaltungsorganisation genau dort an zusetzen. In erster Linie ist diesbezüglich auf die mit der UVP-RL gemachten Erfahrungen einer formalen Behördenbeteiligung im umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren zu verweisen. Die Frage der momentan noch ausbleibenden Durchschlagskraft

²⁴⁸ Diese Bewertung gilt insbesondere für die nordrheinwestfälische Umweltverwaltung

von Stellungnahmen der beteiligten Behörden in der finalen Genehmigungs- bzw. Antragsentscheidung kann durch entsprechende Nachbesserungen des deutschen UVP-Rechts erreicht werden. Gleiches gilt für die Beteiligung der Öffentlichkeit und ihres nun gesetzten Rechtes auf den Zugang zu Umweltinformationen. Mit parallelen Entwicklungen im Bereich des e-Governance sind der Entwicklungsdynamik des Instrumentes, insbesondere in diesem Bereich kaum Grenzen gesetzt (Bechmann/Steitz 2007).

Für das Beispiel der Tschechischen Republik muss unter Berücksichtigung anderer Maßstäbe festgestellt werden, dass die dort geschaffenen Rahmenbedingungen für die UVP-Praxis in mancherlei Hinsicht als zweckmäßiger zu bewerten sind, als die vergleichbaren Ausgangsbedingungen in Deutschland. Die vielerorts laut gewordenen Befürchtungen hinsichtlich der allgemeinen Leistungsfähigkeit Osteuropäischer Mitgliedsstaaten, können vor dem Hintergrund der hier dokumentierten Sachverhalte für die Tschechische Republik und insbesondere hinsichtlich der Implementation des europäischen UVP-Rechts nicht bestätigt werden. Unter Berücksichtigung der großen Unterschiede in den ökonomischen, geografischen und politisch-administrativen Kontextbedingungen zwischen der BRD und der Tschechischen Republik wurde besonders deutlich, dass sich die tschechische Tradition einer zentralistischen Verwaltungsorganisation, für die Umsetzung des dezentral-strukturierten Verfahrensinstrumentes der UVP als eine besonders günstige Ausgangsbedingungen darstellte.

Aufgrund der Tatsache, dass das originär tschechische Umweltrecht keinen vergleichbaren Entwicklungsstand mit dem des deutschen Umweltrechtes aufweist, dominiert die europäische Umweltpolitik den öffentlichen Umweltschutz in Tschechien wesentlich stärker, als dies für die BRD konstatiert werden kann. Aus diesem wird hier auch mit Blick auf die allgemeinwohlorientierten Zielsetzungen der UVP-RL, eine größere Bedeutung der zielführenden Implementation angenommen, als dies für den öffentlichen Umweltschutz in den deutschen Ländern angenommen werden muss. Denn geben einzelne positive Aspekte im Verlauf der UVP-Entwicklung in Tschechien, wie sie hier herausgearbeitet wurden keinen großen Grund zum Jubeln, wurde doch auch deutlich, dass sich der öffentliche Umweltschutz in Tschechien immer noch entlang einer starken Konfliktlinie zu den wirtschaftlichen Interessen des kleinen, aber hochgradig industrialisierten Mitgliedsstaates bewegt und das UVP-Regime der Tschechischen Republik an der alles entscheidenden Stelle im Gesetz, dem Instrument ebenfalls zu keiner verbindlichen

Durchschlagskraft der UVP-Befunde in den finalen Abwägungsprozess der Antrags- und Genehmigungsentscheidungen in Projekten mit antizipierbaren Umweltwirkungen.

In diesem Sinne kann man hier mit Bechmann der wie folgt festgestellt hat,

„Auch 22 Jahre nach der ersten diesbezüglichen EG-Richtlinie und 17 Jahre nach dem ersten deutschen UVP-Gesetz ist die Umweltverträglichkeitsprüfung noch ein junges Instrument. Ihre Zukunft liegt keineswegs in der Vergangenheit, auch wenn dies derzeit nicht für jedermann offensichtlich ist.“ (Bechmann/Steitz 2007: S. 16).

In jedem Fall bleibt das Instrument noch weit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Erste Schritte sind getan und die hier beschriebenen Implementationserfahrungen zeigen, dass detaillierte Nachbesserungen der auf der nationalen Ebene erforderlich sind, um eine angemessene Effektivität des Instrumentes zu erreichen. Unterleiben diese Modifikationen, muss aus einer dezidiert umweltschutzbezogenen Perspektive von einem „zahnlosen“ Instrument gesprochen werden, dass die beabsichtigte Einbeziehung von Umweltbelangen in die Antrags- und Genehmigungsentscheidung in Form eines vorschalteten Verfahrens abfängt und die dort generierten Erkenntnisse nicht angemessen und verbindlich würdigt.

5.3 Ausblicke auf die Implementation der UVP-RL im Kontext der EU 27

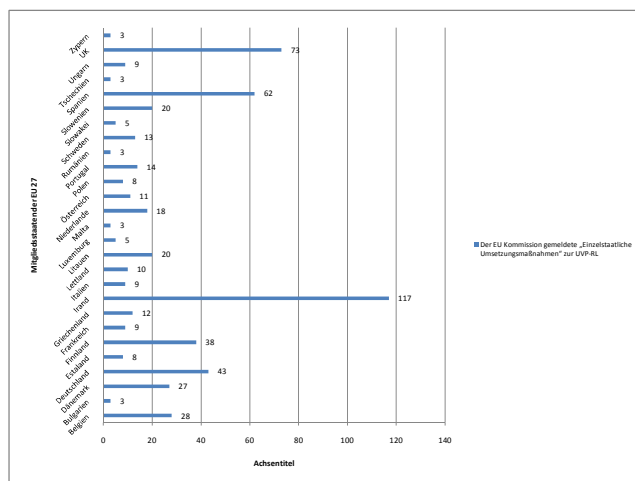
Wie die Abb. 8 verdeutlicht, stellt sich die rechtliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten bereits quantitativ sehr unterschiedlich dar. Daraus kann auf die großen regulativen Unterschiede in den Mitgliedsstaaten geschlossen werden. Hinsichtlich der qualitativen Umsetzungserfolge des Instrumentes, werden hier abschließend noch einige Erkenntnisse der Kommission zusammengefasst dargestellt, die sie dem Rat, dem Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, sowie dem Ausschuss der Regionen mit ihrem Bericht vom 23.07.2009 berichtet hat.²⁴⁹ Bezugnehmend auf Art. 11 der UVP-RL unternimmt die Kommission regelmäßige Evaluationen der Umsetzungserfolge mit dem Ziel, regelmäßig Maßnahmen zur Optimierung des Instrumentes zu erarbeiten. Änderungen der Richtlinie,

²⁴⁹ Vgl. KOM (2009) 378 endg., Brüssel 23.07.2009

wie sie mit den Richtlinien 97/11/EG und 2003/35/EG vorgenommen wurden, sind auf die Erfahrungen aus vorherigen Berichterstattungen der Kommission zurück zu führen. Der Bericht befasst sich explizit mit den Stärken und Schwächen des Instrumentes.

In diesem Stellt die Kommission fest, dass die Mitgliedstaaten den „Zielen“ und „Anforderungen“ der UVP Richtlinie bei der Umsetzung und Durchführung weitestgehend nach gekommen sind. Für die Screening und Scoping Praxis wird konstatiert, dass die Mitgliedsstaaten in einigen Fällen über die Mindestanforderungen hinausgegangen sind, indem für manche Vorhabentypen eine Prüfpflicht verbindlich festgelegt wurde bzw. indem manche Mitgliedsstaaten den Scoping-Termin zu einem verbindlichen Bestandteil des UVP-Verfahrens gemacht haben und eine Beteiligung der Öffentlichkeit auch schon in dieser frühen Verfahrensphase ermöglichen. Letzteres kann für die hier untersuchten Länderbeispiele in der breite nicht konstatiert werden.

Abb. 8 Anzahl der nationalen UVP Umsetzungsmaßnahmen



Quelle: Eur-Lex, Darstellung: eigene

Die Verbindliche Umsetzungsfrist der letzten Änderung mit der Richtlinie 2003/35/EG wurde von allen Mitgliedsstaaten, außer Irland, eingehalten. Wie die große Zahl der UVP bezogenen Umsetzungsmaßnahmen in Irland verdeutlicht, scheint dort der nationalrechtliche Kontext ein besonders schwieriges Terrain für die Transformation des europäischen Rechtes vorzuliegen.

Die von der Kommission konstatierten Verbesserungen durch die letzte Modifikation (2003/35/EG) hinsichtlich einer verstärkten Einbindung der Öffentlichkeit in den Prozess der Beschlussfassung kann vor dem Hintergrund der berücksichtigten Empirie nicht bestätigt werden. Ein Grund dafür könnte in einer möglicherweise unterschiedlichen Begriffsverwendung des Terminus der „Beschlussfassung“ liegen. Wie auch immer, die hier untersuchten Fälle, weisen i.d.R. keine Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Beschlussfassung auf. Entsprechende Hinweise liefern auch die nationalen UVP-Gesetze nicht.

Darüber hinaus verweist der Bericht darauf, dass der EuGH mit einer Reihe von maßgeblichen Entscheidungen den Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten insbesondere hinsichtlich der Ausgestaltung von Screening-Vorgaben, der Auslegung bestimmter Projektkategorien (gem. Anhang I und II der RL), sowie mit Blick auf die Vorgaben für die konkrete Genehmigungspraxis erheblich eingeschränkt hat.

Die Kommission schließt aus der Beobachtung, dass einige Mitgliedsstaaten in der nationalen Umsetzungspraxis Stellenweise über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinaus gegangen sind. Für eine unabhängige Einschätzung scheint es erforderlich zu sein, genau zusehen, in welcher Hinsicht die nationalstaatlichen Maßnahmen über die Mindestanforderungen der RL hinaus gegangen sind und in welcher Weise diese strengeren Maßnahmen auf die allgemeinwohlorientierte Zielsetzung des UVP-Konzeptes hinter der Richtlinie wirken. Der Kommissionsbericht verweist beispielsweise auf die Entwicklung von Leitfäden für eine „gute Verhaltenspraxis“ oder bestimmte Projektkategorien bzw. bestimmte Themen durch die Mitgliedstaaten. Ob damit die Effektivität des Instrumentes maximiert werden kann, bleibt schwer zu bewerten, so dass die folgende Schlussfolgerung der Kommission hier zunächst dahin gestellt werden soll:

„Aus all dem lässt sich schließen, dass das Hauptziel der UVP-Richtlinie erreicht wurde und der Impuls vorhanden ist, die Mindestanforderungen der Richtlinie zu verschärfen und die Richtlinie zu verbessern.“²⁵⁰

Aufschlussreicher scheinen dagegen die Teile des Berichtes zu sein, die auf die Verbesserungserfordernisse des Instrumentes verweisen. Dies bezüglich stellt der Bericht fest, dass sich die UVP-Richtlinie in den vergangenen 20 Jahren sichtbar weiterentwickelt hat und sich das Spektrum europäischer Umweltschutzgesetze erheblich ausgeweitet hat. Vor diesem Hintergrund konstatiert die Kommission, dass der Abstimmungsbedarf der UVP-Richtlinie zu anderen Instrumenten der europäischen Umweltpolitik gewachsen ist, um ggf. aufkommende „Durchführungslücken“ zu vermeiden. Mit Blick auf das Verfahren selbst, kommt die Kommission selbst zu dem Schluss, dass die UVP-Richtlinie den Mitgliedsstaaten erhebliche Ermessensspielräume hinsichtlich der integrierten Anwendung nationaler Schwellen- und Grenzwerte einräumt, um eine UVP-Pflicht gem. der Vorhabenkategorien des Anhanges II der Richtlinie unter Berücksichtigung der Auswahlkriterien gem. Anhang III, festzustellen. So dass es im Ergebnis zu erheblichen Unterschieden zwischen den Standards der Mitgliedsstaaten geführt hat (KOM 2009: S. 6). In diesem Zusammenhang stellt die Kommission, auf der Grundlage der vor dem EuGH verhandelten Sachverhalte weiter fest, dass die Mitgliedstaaten mit steigender Tendenz die Ermessensspielräume oft weit überschreiten bzw. nicht alle maßgeblichen Auswahlkriterien gem. Anhang III der Richtlinie berücksichtigen. Aus diesem Grund registriert die Kommission selbst im Vergleich gleich großer Mitgliedsstaaten massive Unterschiede hinsichtlich der Anzahl durchgeführter UVP-Verfahren. Die Zahlen variieren zwischen weniger als 100 UVP-Verfahren bis 5000 Verfahren. Maßgeblich für diese Varianz sind offensichtlich die definierten Schwellenwerte (ebd.: 6-7). Außerdem kritisiert die Kommission, dass kumulative Wirkungen in den UVP-Verfahren häufig außer Acht gelassen werden. Diese Feststellungen decken sich mit den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit. Diesbezüglich merkt die Kommission wie folgt an:

„ Diese Entwicklungen könnten die Legitimität der Richtlinie beeinträchtigen und die Bemühungen um Festlegung gemeinsamer Screening-Normen untergraben. Der Screening-Mechanismus sollte daher vereinfacht und präzisiert werden, beispielsweise durch

²⁵⁰ ebd., S. 5

Verdeutlichung der in Anhang III aufgeführten Auswahlkriterien und Festlegung gemeinschaftlicher Schwellenwerte, Kriterien oder Auslösemechanismen (z. B. das Ausschussverfahren). Auch die Möglichkeit der Genehmigung auf Basis einer vereinfachten Vorabprüfung sollte untersucht werden.“ (ebd.: S. 7)

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Kommissionsberichtes bezieht sich auf die Qualität der UVP-Unterlagen. Die Kommission konstatiert in ihrem Bericht, dass die RL im Kern lediglich Verfahrensvorschriften, aber keine konkreten Umweltnormen festlegt, so dass die Qualität der UVP-Unterlagen zu einem verfahrenskritischen Moment werden, der maßgeblich über die Effektivität des Instrumentes entscheidet. Maßnahmen zur Qualitätssicherung bleiben in der freien Verantwortung der Mitgliedsstaaten. In diesem Zusammenhang verweist der Kommissionsbericht auf die Stellungnahmen der Mitgliedsstaaten, die häufig die Unzulänglichkeit der Qualität von UVP-Unterlagen, sowie die schlechte Qualität der dort verwendeten Umweltinformationen bemängeln. Dadurch wird die Effektivität des Instrumentes erheblich beeinträchtigt (ebd.). Ein weiterer Kritikpunkt des Kommissionsberichtes zielt auf den Punkt der Prüfung von Alternativen Planungsoptionen in der UVP-Praxis ab. Demnach haben einige Mitgliedsstaaten diesen Aspekt mit ihrem nationalen Recht verbindlich festgeschrieben und andere nicht (ebd.). In diesem Zusammenhang stellt die Kommission mit ihrem Bericht bedenkliche Rechtslücken fest, die sich auch auf fehlende Richtlinienbestimmungen hinsichtlich der vorgegebenen Zeitrahmen für die Genehmigungserteilung, auf die Gültigkeitsdauer der UVP, sowie auf die fehlende Vorschrift zur Überwachung signifikanter Umweltauswirkungen (die mit der Durchführung von den Projekten erforderlich werden) beziehen (ebd.).

Bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Antrags- und Genehmigungsentscheidung, bemängelt der Kommissionsbericht, dass zwar einige Mitgliedsstaaten mit der Modifikation der RL 2003/35/EG bereits in ihre nationale Verfahrenspraxis übernommen haben, dies jedoch noch nicht die Regel sei. Die Kommission stellt selber im Weiteren fest, dass die Öffentlichkeit frühzeitig in das Verfahren einbezogen werden muss und Einwände und Stellungnahmen auch eine ernsthafte Entscheidungswirksamkeit entfalten können sollten. Über den richtigen Zeitpunkt für die Einbindung der Öffentlichkeit, gibt es keinen richtigen Zeitpunkt. Der Bericht weist darauf hin, dass in einigen Mitgliedstaaten die Öffentlichkeit bereits in das Screening bzw. Scoping eingebunden

wird. In der Regel werden die Bürgerinnen und Bürger jedoch erst (gem. Art. 5) in das Verfahren eingebunden. Auch die Zeitrahmen für die Offenlegung und die Fristen für die Stellungnahmen der Öffentlichkeit variieren zwischen den Mitgliedsstaaten stark. Außerdem konstatiert der Bericht hierzu wie folgt:

„Die Information und Konsultation der Öffentlichkeit werden im Einzelnen von den Mitgliedstaaten geregelt. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist jedoch nicht lohnend, wenn die nationalen Regelungen zu strikt sind (z. B. wenn die UVP-Unterlagen nur in den Büros der zuständigen Behörde einsehbar sind).“ (ebd.: S. 8).

Als ein weiterer Problemaspekt, wird mit dem Bericht auf die bekannten Schwierigkeiten im Rahmen grenzüberschreitender UVP-Verfahren verwiesen. Hierbei wird ebenfalls ein, zu breiter Ermessensspielraum kritisiert. Ein zentrales Problem in der Durchführung der Verfahren scheinen vor allem die unterschiedlichen Zeitfenster an den verschiedenen Verfahrensstationen in den unterschiedlichen Ländern zu sein, sowie auch ganz triviale Probleme wie z.B. Sprachbarrieren thematisiert werden. So besteht wohl immer das Risiko Doppelarbeit und Unstimmigkeiten unterschiedlichster Art. *„Außerdem besteht die Gefahr, dass bei Projekten, die mehrere Länder betreffen, die Umweltauswirkungen nicht in ihrer Gesamtheit geprüft werden. Die offiziellen und inoffiziellen Regelungen für Konsultationen zu den Auswirkungen grenzüberschreitender Projekte mit Nachbarländern müssen verbessert werden. ...“* (ebd.: S. 9).

Zu der Erfordernis einer grundsätzlich besseren Koordination des Instrumentes im Zusammenwirken mit anderen europäischen Umweltrechtsnormen wird angemerkt, dass noch höhere Synergieeffekte zwischen der UVP-Richtlinie und den Vorschriften in bestimmten Umweltbereichen, wie *„...Luftqualität, Lärmbelästigung, Abfall- und Wasserwirtschaft, Schutz der Meeresumwelt, Bodenschutz, Katastrophenschutz (einschließlich Beherrschung größerer Unfallgefahren), Klimawandel und Biodiversität...“* erreicht werden müssen (ebd.: S. 12).

Die Quintessenz des Berichtes läuft darauf hinaus, dass die Zielsetzung der Richtlinie weitestgehend erreicht wurde, insofern das Instrument in allen Mitgliedsstaaten erfolg-

reich in das nationale Recht transformiert wurde und in einigen Fällen auch über die Zielsetzung der Richtlinie hinaus gegangen wurde. Aus diesem Grund kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Umweltbelange insgesamt besser in das Entscheidungskalkül von Antrags- und Genehmigungsverfahren der mitgliedsstaatlichen Verwaltungen besseren Eingang gefunden haben die Verfahren insgesamt transparenter geworden sind. Der Bericht unterstreicht allerdings auch, dass sich die UVP-Entwicklung noch in einem evoluierenden Prozess befindet, für den sowohl sichergestellt werden muss, dass das Instrument in der EU 27 erfolgreich umgesetzt wird, als das auch dafür Sorge getragen werden muss, „...*dass die Richtlinie gemeinschaftlichen, weltpolitischen und rechtlichen Belangen gerecht wird.*“ (ebd.).

Aus hiesiger Perspektive kann festgestellt werden, dass sich die Einschätzung des Kommissionsberichtes mit den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit in manchen Bereichen decken. Dies gilt insbesondere für die von der Kommission problematisierten Aspekte des Instrumentes. Die positive Gesamtbewertung der Implementationsresultate kann hier allerdings nicht geteilt werden. Während die Kommission ihren Befund an den Maßgaben der RL bemisst, stand im vorliegenden Zusammenhang vielmehr die Frage im Vordergrund, welchen Beitrag die Richtlinie für die zugrunde liegende allgemeinhininteressierte Zielsetzung im Sinne der Aufgabe des öffentlichen Umweltschutzes im Kontext öffentlichen Umweltschutzes leistet.

Zu diesem Zweck ist die vorliegende Untersuchung der Frage nach gegangen, welche Effekte mit die UVP-RL im Verlauf ihrer Implementation auf der mitgliedsstaatlichen Ebene auslöst und welche Steuerungslücken durch den veränderten Regulierungsmodus des Instrumentes offenbar entstehen. Vor dem Hintergrund dieser forschungsanleitenden Fragestellung wurde desweiteren beabsichtigt im Rahmen der Untersuchung die Ursachen, also bedeutende Faktoren für die Effektivität des Instrumentes zu identifizieren. Aus diesem Grund wurde hier in einem ersten Schritt, die Implementationspraxis der Bundesrepublik Deutschland beleuchtet, um dann einen vergleichenden Ausblick auf ein weiteres Mitgliedsland der Europäischen Union zu werfen. Der Fokus des Vergleiches lag dabei vor allem auf den, aus der nationalen Ausgestaltung resultierenden Rahmenbedingungen für die jeweilige Verfahrenspraxis. Den maßgeblichen Orientierungsrahmen hierfür lieferten fünf UVP-Aspekte, die in der einschlägigen Fachdiskussion als bedeutende Indikatoren der Effektivität der Umweltprüfung und ihren Entwicklungsstand vor-

geschlagen werden. Aufgrund der geringen Fallzahl der Vergleichspraxen 2 aus 27, ein Stückweit Rechnung zu tragen, wurden die Länderbeispiele nach dem sogenannten Prinzip der „*most different cases*“ ausgewählt, wodurch eine maximalen Divergenz der strukturellen Rahmenbedingungen zwischen den beiden Untersuchungseinheiten in die Vergleichsperspektive eingespielt werden sollte, um auch festzustellen, welche Bedeutung dem strukturellen Umfeld der Verfahrenspraxis, für den beobachtbaren Outcome der Rechtsnorm zu kommt. Die hierzu gewonnen Erkenntnisse werden im Folgenden Kapitel abschließend dargelegt.

6. Fazit

Die Europäisierung der Umweltpolitik kennzeichnet sich aus einer deutschen Perspektive vor allem durch die Einführung neuer Konzepte der Handlungskordinierung wie sie im einleitenden Teil der Arbeit als „*new modes of Governance*“ definiert wurden. Um die damit einhergegangenen Veränderungen im Bereich des öffentlichen Verwaltungshandelns zu untersuchen, wurde die Umweltverträglichkeitsrichtlinie 85/337/EWG hier in den Mittelpunkt der Analyse gerückt. Bevor nun an dieser Stelle eine Beantwortung der aufgegriffenen Forschungsfragen vorgenommen werden kann, muss nochmal explizit darauf verwiesen werden, dass die hier formulierten Annahmen auf der Grundlage einer eher schwachen Datenlage getroffen werden. Diese Feststellung charakterisiert allerdings schon einen Teil der dokumentierten Problematik. Insbesondere im deutschen Kontext kann eine gewisse „*Diffusion*“ bzw. „*Beliebigkeit*“ im Zusammenhang mit dem Instrument festgestellt werden, die sich sowohl aus den Architekturbedingungen der deutschen Staatsverwaltung in vertikaler Hinsicht ergibt (Verwaltungs föderalismus, 3-Stufiger Verwaltungsaufbau, kommunale Verwaltungsheterogenität (Kreise/ kreisfreie Städte/ Verwaltungsgemeinschaften/ Gemeinden)), als auch aus dem Umstand einer komplizierten horizontalen Differenzierung der sektoralen Organisation öffentlicher Aufgaben hervorgeht. Gleichzeitig zwingt der Querschnittscharakter des UVP-Instrumentes eine allseitige Beschäftigung mit dem Thema. Vor diesem Hintergrund entstand in den letzten 20 Jahren der UVP-Implementation in Deutschland eine vielfältige Praxis, die kaum in ihrer Ganzheit detailliert zu erfassen ist. Aus diesem Grund musste sich die analytische Auseinandersetzung mit der UVP-Praxis aus der hier eingenommenen Perspektive auf einzelne Aspekte der allgemeinen UVP-Praxis in Deutschland beziehen. Dieser reduzierte Blick auf Einzelaspekte des UVP-Verfahrens machte allerdings auch einen funktionalen Vergleich mit den Divergenzen bzw. Konvergenzen zur Ausgestaltung dieser Einzelaspekte in einem europäischen Vergleichsstaat möglich. Unter Berücksichtigung des Prinzips der „*most different cases*“ wurden hier die formalen Verfahrensbedingungen der Projekt-UVP in der Tschechischen Republik in den Blick genommen und einem impliziten Vergleich mit den funktional-äquivalenten Verfahrensaspekten in der deutschen UVP-Praxis unterzogen.

Grundsätzlich kann konstatiert werden, dass die Europäisierung der Umweltpolitik unterschiedliche Effekte auf die untersuchten Mitgliedsstaaten erzeugt hat. Für die Tschechi-

sche Republik kann sicherlich eine positive Entwicklung des Politikfeldes festgestellt werden, die sich durch einen Bedeutungszuwachs der Aufgabe durch das europäische Recht auszeichnet. Die Tatsache, dass die Tschechische Republik zum Zeitpunkt der Übernahme des europäischen Umweltrechtes selber kein sehr ausgeprägtes Umweltrechtssystem unterhielt, hat sicher die problemlose Umsetzung des EU-Rechts ermöglicht. Für die Bundesrepublik kann dieser Umstand anders bewertet werden. Die Bundesrepublik wurde insbesondere mit den neueren Umweltpolitiken der EU gezwungen eigene Systeme stärker anzupassen, um mit den verwaltungsrechtlichen Innovationen des europäischen Umweltrechts umgehen zu können. In dieser Hinsicht kann also die „Fit-These“ durchaus bestätigt werden. Was allerdings die konkrete Umsetzung der UVP-RL betrifft, muss eine differenziertere Einschätzung vorgenommen werden.

Eine vorsichtige, vergleichende Bewertung des Verfahrensmanagements in den beiden hier betrachteten Länderbeispielen zeigt deutlich die Vorteile der in der Tschechischen Republik gewählten Implementationsstrategie auf, die sich im Kern auf vier zentrale Unterschiede stützt:

- 1) die Schaffung einer zentralen Verwaltungseinheit zur Überwachung, Dokumentation und Unterstützung der nationalen Akteure im Implementationsprozess,
- 2) das nationale Zertifizierungssystem für UVP-Experten beim Umweltministerium, das dem Ziel der Entwicklung eines Wissens- und Methodenkanons förderlich ist,
- 3) die in dem Gesetz vorgegebenen regelmäßige Einbindung von 2 Experten, die in einer „*check and balances*“ Konstellation auf die Einhaltung bestimmter Verfahrenskriterien der Qualitätsförderung des Instrumentes dienlich sind,
- 4) die zentrale Registrierung der nationalen Experten durch das Umweltministerium, durch die eine Art „*Experten-Pool*“ entsteht, wodurch eine gute Grundlage für die fachliche Fortentwicklung des Instrumentes geschaffen ist und darüber hinaus die Basis für eine funktionierende Kommunikation zwischen der (UVP bezogenen) „*Scientific Community*“ und der Staatsverwaltung gelegt ist.

Vor dem Hintergrund des evoluierenden Charakters der UVP-RL werden hier insbesondere die Möglichkeiten des Tschechischen UVP-Systems als Vorteilhaft aufgefasst, die eine - von Zeit zu Zeit - notwendige Fortentwicklung des Instrumentes begünstigen. Die mit der UVP-RL erzeugten Effekte auf das öffentliche Verwaltungshandeln können für beide Mitgliedsstaaten nicht in gleicher Weise benannt werden.

Insofern die zum Teil im Detail liegenden Unterscheide, wesentliche Auswirkungen auf den Outcome der Richtlinie im nationalstaatlichen Anwendungsprozess erzeugen, müssen die Steuerungseffekte der RL im mitgliedsstaatlichen Kontext auf einem nominalen Niveau beschrieben und bewertet werden, wie dies im fünften Kapitel der vorliegenden Arbeit erfolgt ist. Dennoch sollen die beobachteten Einzelaspekte hier nochmal aufgenommen werden und jeweils im Hinblick auf ihre steuerungstheoretische Bedeutung interpretiert werden.

Grundsätzlich kann festgestellt dass sich die Steuerungseffekte des hier betrachteten Beispiels für die „*new modes of Governance*“ im Bereich der Umweltpolitik in zwei unterschiedlichen Wirkungsrichtungen beobachten und beschreiben lassen. Dabei handelt es sich auf der einen Seite um „*administrativ-technizistische*“ Steuerungseffekte und auf der anderen Seite um eher „*partizipatorische*“ Effekte des Instrumentes.

- 1) Die nationalstaatliche Konkretisierung der RL stellt z.B. einen zentralen verwaltungstechnischen („administrativ-technizistischen“) Effekt dar, der sich aus dem großen Ermessensspielraum der europäischen UVP-RL ergibt. Die signifikanten Unterschiede hinsichtlich der nationalstaatlichen Festlegung von konkreten Schwellenwerten im Anhang II der RL und der Auswahlkriterien für die Prüfpflicht im Anhang III der Richtlinie sind von zentraler Bedeutung für die Funktionalität des Instrumentes. Wie mit dem Kommissionbericht KOM (2009) 378 endg. eindrucksvoll dokumentieren konnte, führen die nationalstaatlichen Ermessensspielräume an dieser Stelle zu Unterschieden in der Verfahrenshäufigkeit mit einer Spannweite von 100 bis zu 5000 Verfahren in gleichgroßen Mitgliedsstaaten und vergleichbaren Projektkategorien. Aus dieser Perspektive kann dem europäischen UVP-Recht diesbezüglich eine offensichtliche Steuerungslücke im Politikfeld zugerechnet werden, die im Ergebnis das genaue Gegenteil dessen bewirkt, was durch die Europäisierung dieser Aufgabe vermieden werden soll.

Nämlich ungleichen Ausgangsbedingungen aus Sicht der Vorhabenträger und ungleiche Eingangs- und Prüfkriterien aus Sicht der betroffenen Öffentlichkeit (zur präventiven Gefahrenabwehr absehbarer Umweltwirkungen) entgegenzuwirken.

- 2) Ein weiterer „*administrativ-technizistischer*“ Effekt der RL ist in der massiv gestiegenen Anforderung an die umweltrechtliche und umweltwissenschaftliche Kompetenz der Behördenmitarbeiter zu sehen, die sich mit der UVP-Regulierung eingestellt hat. Insofern sich die Bewertungsgrundlage im UVP-Verfahren, sowie im übergeordneten Antrags- oder Genehmigungsverfahren²⁵¹ von einer ehemals quantitativen Grundlage (im klassischen Ordnungsrecht) zu einer nun qualitativen Grundlage der Bewertung und Entscheidung gewandelt hat, reichen seitens der Behördenmitarbeiter rudimentäre Verständnisse der umweltwissenschaftlichen Zusammenhänge und der umweltrechtlichen Verschränkungen und Erfordernisse nicht mehr aus, um die Interessen der betroffenen Öffentlichkeit im umweltrelevanten Verwaltungsverfahren angemessen zu vertreten. Angefangen bei den Erörterungsterminen (Screening und Scoping) in denen maßgebliche Festlegungen hinsichtlich des Untersuchungsdesigns und der Untersuchungsmethode getroffen werden, bis hin zur Bewertung der UVP-Unterlagen hängt die Qualität einer gesamten UVP maßgeblich von der Sachkompetenz der Behördenmitarbeiter ab, sowie sie darüber entscheidet, ob die Behördenmitarbeiter gegenüber den Antragstellern in ein informatives Hintertreffen im Verfahrenskontext geraten oder nicht. Darüber hinaus wurde im Rahmen der empirischen Bestandsaufnahme deutlich, dass die „*new modes of Governance*“ einen erheblich größeren Arbeitsaufwand für die zuständigen Behörden erzeugen, der sich zum Einen aus dem gestiegenen Koordinationsbedarf und zum Anderen aus der notwendig gewordenen qualitativen Auseinandersetzung mit den einzelnen Prüfvorgängen ergibt. Vor diesem Hintergrund kann also festgestellt werden, dass die steuerungsstrategische Veränderung eine größere Handlungskapazität der Umweltverwaltungen erforderlich gemacht hat. Die verwaltungspolitischen Entwicklungen verlaufen jedoch diametral zu dieser Tendenz. In dieser Hinsicht muss die entstehende Steuerungslücke durch die Missachtung der Diskrepanzen zwischen der wachsenden Aufgabenintensität einerseits und der abnehmenden Handlungsspielräume der Verwaltungen andererseits festgehalten werden.

²⁵¹ ...also dem eigenständigen Verwaltungsverfahren, dessen unselbstständiger Teil das UVP-Verfahren ist.

- 3) Mit den „*new modes of Governance*“ wie sie hier anhand der UVP-RL für den Bereich der Umweltpolitik betrachtet wurden, sind auch die Anforderungen an andere gesellschaftliche Bedingungen, wie das öffentliche Umweltinteresse,²⁵² oder die Leistungsfähigkeit der Umweltwissenschaften gestiegen. Wie im Verlauf der vorliegenden Arbeit gezeigt werden konnte, haben die regulativen Veränderungen schon vor einiger Zeit zu wissenschaftstheoretischen Paradigmenwechseln beispielsweise im Bereich der Umweltmeteorologie geführt. Diese haben sich derart dargestellt, dass von vormals eher qualitativen Untersuchungen (der noch wenig erforschten Zusammenhänge), ein Trend hin zu eher quantitativen Methoden festzustellen war (Vgl. W. Kuttler/ D. Dütemeyer 2003). Diese Entwicklungen wurden insbesondere deshalb erforderlich, weil die Umweltbelange in immer umfassenderer Weise durch die UVP-Verfahren abgehandelt werden sollten. An unterschiedlichen Stellen der vorliegenden Untersuchung wurde deutlich, dass einige (insbesondere umweltwissenschaftlich sachverständige Akteure) diesen Trend eher skeptisch bewerten, da mit der Ausweitung der zu berücksichtigenden Umweltbelange nicht automatisch die Qualität ihrer Untersuchung und Berücksichtigung steigt. Diesbezüglich wird eher das Gegenteil angenommen. Ein Grund hierfür ist die beschränkte Reichweite bzw. Belastbarkeit naturwissenschaftlicher Erkenntnisse hinsichtlich medienübergreifender Wirkungen bzw. der jeweils erfassten und untersuchten Wechselwirkungen. Auf der anderen Seite wurde insbesondere im Rahmen der deutschen Verfahrens-Praxis deutlich, dass diese Belange kaum behandelt werden und wenn sie behandelt werden, dann eher unzureichend. Wobei eben die mangelnde Standardisierung der Erhebungs- und Analysemethoden kritisiert wird. Eine zentrale Kritik scheint die Tatsache zu sein, dass durch die formale Einbeziehung, beispielsweise des Schutzgutes „*Klima*“, in das UVP-Verfahren suggeriert wird, dass die diesbezüglichen Belange des präventiven Klimaschutzes auch angemessen abgehandelt werden, obwohl eine solche Gewähr z.Z. nur in Ausnahmefällen vorliegen würden. Vor diesem Hintergrund öffnen sich dahingehende Steuerungslücken, als dass die formale Abhandlung von methodisch nur schwer greifbaren Schutzgütern und Umweltbelangen dazu führt, dass der Einzelaspekte i.S. medienspezifischer Detailanalyse

²⁵² Die gewachsene Bedeutung des öffentlichen Umweltinteresses wird im Weiteren als ein „partizipatorischer“ Effekt aufgegriffen.

an anderen Stellen zurückgefahren werden könnten. Dazu liegen allerdings gegenwärtig keine empirischen Hinweise vor.

- 4) Die Tatsache, dass mit dem neueren europäischen Umweltrecht, wie der UVP-RL eine stärkere Einbindung nicht-staatlicher Akteure bezweckt wird, wurde im Verlauf der vorliegenden Arbeit mehrfach benannt. Die Einbindung der betroffenen oder interessierten Öffentlichkeit kann in jedem Fall als ein „*partizipatorischer*“ Effekt des neueren europäischen Umweltrechts verstanden werden, der später noch aufgegriffen und bewertet wird. Wie die vorliegende Untersuchung aber auch gezeigt hat, ist die stärkere Einbindung der Antragsteller bzw. Vorhabenträger in den Prozess der prozeduralisierten Umweltprüfung ein weiterer, von dem ersten zu differenzierender Aspekt dieser Neuerung. Faktisch obliegt ein Großteil des UVP-Verfahrens dem Antragsteller, da er für die Zusammenstellung der UVP-Unterlagen gem. der im Scoping vereinbarten Kriterien zuständig ist. Wie die empirischen Befunde zur UVP-Verfahrenspraxis in Deutschland deutlich gemacht haben, geht damit auch ein erhebliches Einflusspotenzial auf die Qualität des gesamten Verfahrens einher. Denn die mit dieser Aufgabe verbundene Gestaltungsmacht hinsichtlich des letztendlichen Umfangs oder Tiefgangs einzelner Untersuchungsaspekte kann im Scoping nur schlecht bis ins letzte Ausführungsdetail vorgeschrieben werden. Aus hiesiger Perspektive wird diese Entwicklung einiger Maßen skeptisch gesehen, zeigt sich doch im Verhältnis zur neuen Einflussmöglichkeit der Öffentlichkeit, eine ungleiche Kompetenzverschiebung. Steht doch in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion der Verfahrensbeteiligung i.d.R. die Öffentlichkeitsbeteiligung im Vordergrund, so zeigt die hier fokussierte Veränderung vielmehr einen Effekt auf, der sich für das allgemeiner orientierte Interesse eher abträglich als förderlich darstellt. Aus diesem Grund kann die Auslagerung zentraler Arbeitsschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung durchaus als eine Steuerungslücke aufgefasst werden, die sich für die zugrundeliegende Zielsetzung negativ darstellt.
- 5) Die Abhängigkeit der in die UVP-Verfahren einzubindenden Öffentlichkeit und der anderen am Verfahren zu beteiligenden Akteure, von der Qualität der UVP-Unterlagen, unterstreicht nochmal die Bedeutung der Gestaltungsmacht die mit der Anfertigung der UVP-Dokumentation durch den Antragsteller einhergeht. Sie beginnt bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Einzeluntersuchungen der zu berücksichtigten Schutzgütern und Umweltbelangen und hört bei der inhaltlichen

Gestaltung und Formulierung der nicht-technischen Zusammenfassung auf. Insbesondere die nicht-technische Zusammenfassung bildet häufig die einzige Informationsquelle für die interessierte Öffentlichkeit. Ihr kommt daher eine zentrale Bedeutung für die Effektivität der Verfahrensbeteiligung zu. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verfahrensbeteiligung ein wesentliches Element in der UVP-Konzeption darstellt, mit der die Erwartung einer verfahrensgestützten Legitimitätsbeschaffung einhergeht, bietet einen ausreichenden Grund dafür, die gewachsenen Einflussmöglichkeiten des Antragstellers unter den Bedingung der „*new modes of Governance*“ kritisch anzumerken. Da ein entscheidender Wandel der Regulierungslogik des neueren europäischen Umweltrechts darin besteht, dass das legitimitätsstiftende Element des Ordnungsrechts hier gegen eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgetauscht wurde und sich die zugrundeliegende Zielsetzung einer frühzeitigen Berücksichtigung von Umweltbelangen im öffentlichen Genehmigungsverfahren gleichzeitig nicht verändert hat, kann vor dem Hintergrund der hier betrachteten Empirie diesbezüglich ebenfalls eine Steuerungslücke angemerkt werden. Verspricht die allgemeine Governance-Terminologie doch üblicher Weise eine Ausweitung demokratischer Mitbestimmung und nicht die Beförderung der Interessen Einzelner.

- 6) Hinsichtlich der „*partizipatorischen*“ Effekte des UVP-Verfahrens muss angemerkt werden, dass eine frühestmögliche Einbeziehung der Öffentlichkeit in das UVP-Verfahren im Interesse aller Beteiligten wäre. Aus der Perspektive des Antragstellers lassen sich so möglicherweise aufwendige Planungsänderungen vermeiden. Insofern die gängige Praxis die Offenlegung bzw. die öffentlichen Anhörungen erst zu einem Zeitpunkt stattfindet, an dem die Projektplanung schon relativ weit fortgeschritten ist, können Einwände und Stellungnahmen zu einem erheblichen Mehraufwand im UVP-Verfahren für den Vorhabenträger führen. Aus Sicht der zuständigen Behörden eröffnet eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Möglichkeit frühzeitig auf die Wissensbestände der betroffenen Öffentlichkeit zugriff zu bekommen und diese in das weitere Verfahren einfließen zu lassen. Aus der Perspektive der betroffenen und interessierten Öffentlichkeit würde sich aus der frühzeitigen Einbindung in das UVP-Verfahren möglicherweise die Gelegenheit ergeben, auf das Untersuchungsdesign Einfluss zu nehmen und tiefere Einblicke in den Verfahrensverlauf sicher zustellen. Die informative Abhängigkeit von der nicht-technischen Zusammenfassung würde auf diese Wei-

se abnehmen. Die Tatsache, dass die formale Öffentlichkeitsbeteiligung in der gängigen Praxis erst zu einem relativ späten Verfahrenszeitpunkt stattfindet, kann nicht der gewünschten Effekt erzeugt werden. Aus diesem Grund bleibt das Element der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der aktuellen UVP-Praxis weit hinter dem gesetzten Anspruch zurück. Die beabsichtigte Legitimitätsbeschaffung durch die Verfahrensbeteiligung ist ein zentraler Bestandteil in der Konzeption der „*new modes of Governance*“ im Bereich der Umweltpolitik. Aus diesem Grund muss diesbezüglich, im konkreten Zusammenhang der UVP-Implementation, eine signifikante Steuerungslücke konstatiert werden.

- 7) Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Auswirkungen der öffentlichen Stellungnahmen und Einwände per Gesetz keine verbindliche Wirkung für die Herstellung der Entscheidung im übergeordneten verwaltungsverfahren entfaltet, kann der partizipatorische Effekt eher als bescheiden eingeschätzt werden. Steigt doch mit dem freien Zugang der Öffentlichkeit zu den bereitgestellten Projektinformationen auf der einen Seite die Transparenz der UVP-Verfahren, so muss doch auf der anderen Seite festgestellt werden, dass nun vielmehr der Antragsteller über „*Form*“ und „*Farbe*“ entscheidet und weniger die öffentliche Umweltverwaltung. Die Effektivität dieser Rechtsentwicklung kann so oder so bewertet werden. Mit der Richtlinie 2003/35/EG hat die Kommission auf dieses Problem reagiert und eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung bis in die „*Beschlussfassung*“ des Verfahrens vorgeschrieben. Wie der im vorherigen Kapitel zusammengefasste Kommissionsbericht bereits konstatierte, sind sichtbare Wirkungen dieser Rechtsmodifikation auch im europäischen Überblick nicht sichtbar geworden. Ungeachtet der Richtlinienänderung kann diesbezüglich auch eher der ausgebliebene Effekt i. S. einer Steuerungslücke dokumentiert werden. Aus hiesiger Perspektive handelt es sich bei dieser Frage um die zentrale „*Stellschraube*“ für die Effektivität des gesamten Instrumentes. Nur die verbindliche Verpflichtung der Entscheidungsträger zur Berücksichtigung der UVP-Erkenntnisse im übergeordneten Verwaltungsverfahren kann der UVP als nicht-selbständigem Teil eines Antrags- oder Genehmigungsverfahrens Sinn geben. Mit Blick auf das gemeinwohlorientierte Ziel des öffentlichen Umweltschutzes, wäre es zu begrüßen, wenn die UVP als eigenständiges Verwaltungsverfahren zur Bedingung für die Antragstellung werden würde.

Die hier konkretisierten Effekte der „*new modes of Governance*“ im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr absehbarer Umweltwirkungen bestimmter öffentlicher und privater Projekte, scheinen aus unterschiedlichen Gründen nicht die gewünschte Reichweite zu entwickeln. Hinsichtlich der „*administrativ-technizistischen*“ Auswirkungen ist festzustellen, dass die adressierten Implementationssysteme aus verschiedenen Gründen mit einer angemessenen Umsetzung des Instrumentes überfordert sind. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine zielführende Umsetzung des Instrumentes, vieler Orts nicht ausreichend sind. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass der verwaltungspolitische Reformtrend insbesondere im Bereich der Umweltpolitik, der verwaltungs-technischen Ausrichtung neuerer europäischer Umweltpolitik entgegentläuft. Auf diese Weise entstehen dysfunktionale Effekte, wie sie hier am Beispiel der UVP-Implementation dokumentiert und herausgearbeitet werden konnten.

Die These vom „Fit“ bzw. „Misfit“ (Knill/Lenschow u.a.) europäischer Umweltpolitik mit den strukturellen Eingangsbedingungen in den Implementationssystemen kann vor dem Hintergrund der hier betrachteten Empirie nicht einfach bestätigt werden. So hat sich doch an einigen Punkten eine formale Schieflage der punktuellen Regulierungslogik zu den nationalen Rechtsbeständen gezeigt, die aber nicht als alleinige Gründe für die hier beschriebenen Umsetzungsdefizite ursächlich sind. Einige Probleme resultieren doch aus dem bloßen Verfahrensmanagement, die unabhängig von strukturellen Bedingungen einfach besser gehandhabt werden könnten. Die hier betrachteten Implementationszusammenhänge zeichnen vielmehr das Bild einer vielschichtigen Gemengelage von einzelnen Problemdimensionen, die zur mangelnden Effektivität der „*new modes of Governance*“ im Bereich des öffentlichen Umweltschutzes führen.

Daher ist wohl insbesondere die Frage zu stellen, ob sich die Aufgabe des öffentlichen Umweltschutz als Praxisfeld für das Konzept der selbstregulierenden Handlungskoordination eignet, oder ob die Handlungslogik des Umweltschutzes nicht vielmehr eine hierarchische Interventionsleitung des Staates erfordert. Beispielsweise kann auf die großen Ermessensspielräume zur Ausgestaltung der konkreten Regulierungen verwiesen werden, die sich sowohl an der Schnittstelle zwischen dem europäischen Recht und den nationalen Übersetzungen als Einfallstor für die beliebige Interpretation der Politik problematisch dargestellt hat, als dass auch insbesondere die Empirie der deutschen Implementationspraxis eine gewisse Beliebigkeit in der praktischen Handhabung der Vorschriften

auf der Projektebene verdeutlicht, die der Zielerreichung des Instrumentes insgesamt abträglich zu sein scheint. Mehr und konkretere Zielvorgaben durch die Rechtsnorm scheinen hier einen sinnvollen Lösungsweg darzustellen. Darüber hinaus scheint eine Überforderung der naturwissenschaftlichen Instrumente zur Erhebung und (belastbaren) Bewertung von Umweltwirkungen im Rahmen der öffentlichen Verwaltungsverfahren vorzuliegen. Die in diesem Zusammenhang dokumentierte Diskrepanz schlägt sich auf die Qualität des gesamten Instrumentes nieder.

Die verwaltungspolitischen Entwicklungen in den EU Mitgliedsstaaten stehen noch weitestgehend unter dem Eindruck der „*New Public Management*“ Welle. Die Fortschreitende Entbürokratisierung, De-Regulierung etc. kennzeichnet diese Prozesse in der gesamten Europäischen Union. Die Aufgabe staatlicher Handlungsfelder steht in diesen Zusammenhängen immer wieder im Mittelpunkt der Diskussionen. Die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit zur Umsetzung der UVP-RL, als einem zentralen Instrument des öffentlichen Umweltschutzes zeigen allerdings, dass die „*new modes of Governance*“ für eine Effektive Umsetzung auf eine handlungsfähige Umweltverwaltung mit gut ausgebildeten Mitarbeitern angewiesen ist um den hohen Regulierungsanforderungen der Instrumente angemessen gerecht zu werden und um den zugrundeliegenden Auftrag zu erfüllen. Die Verschlinkung der Strukturen im Bereich der öffentlichen Umweltverwaltung kann aus diesem Grund als ein wichtiger Faktor für die mangelnde Effektivität der „*new modes of Governance*“ im Bereich der Umweltpolitik aufgefasst werden.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Frage nach dem tatsächlichen Umweltinteresse seitens der Öffentlichkeit, der ähnlich der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der implementierenden Verwaltungssysteme eine wichtige Kontextvariable für die maximal zu erreichende Effektivität neuerer europäischer Umweltpolitik auf der mitgliedsstaatlichen Ebene ist. Die institutionelle Implementation der UVP in der Tschechischen Republik ist ein ebenso gutes Beispiel dafür, wie der höhere Standardisierungsgrad der Verfahrensorganisation, der durch die regelmäßige Einbindung von zentral zertifizierten Gutachtern in zwei Phasen des Verfahrens eine gewisse Qualitätssicherung darstellt, um auch der nicht sachverständigen Öffentlichkeit eine belastbare Grundlage der Verfahrenspartizipation darzubieten.

Vor diesem Hintergrund kann aus einer deutschen Perspektive festgestellt werden, dass die „*new modes of governance*“ nicht den erforderlichen Zweck in dem hier untersuchten Bereich erfüllen. Die Transparenz der Verwaltungsentscheidung wird durch die neue Verfahrensweise nicht gesteigert, sondern eher verschlechtert. Die Beteiligungsmöglichkeiten werden für die Vorhabenträger größer und für die interessierte Öffentlichkeit formal gesichert, aber ohne dass die erforderliche Wirkung ihrer Beteiligung auf das Verfahrensergebnis auch ausreichend Berücksichtigung findet. Die mit den europäischen Governance-Zielen geforderte Eigenverantwortung im Bereich des öffentlichen Umweltschutzes scheinen noch nicht die erforderliche Grundlage im Umweltbewusstsein der Bevölkerung vorzufinden, um zum jetzigen Zeitpunkt auch zielführend zu sein. Insgesamt ist der für die beteiligten Akteure entstehende Aufwand als wesentlich höher einzustufen, als dass der erzeugte Effekt dem auch entsprechen würde. Daher kommt die vorliegende Untersuchung für den hier betrachteten Bereich der öffentlichen Umweltpaxis in Deutschland zu dem Schluss, dass die klassische Strategie der interventionistischen Steuerungsstrategie unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen besser geeignet sind um den gesetzten Zweck zu erfüllen. Der Aufwand intervenierender Regulierungsstrategien ist für die Verwaltung niedriger und somit besser zu leisten. Der Entscheidungsfindungsprozess wird aus hiesiger Sicht mit dem Ansatz der „*new modes of governance*“ im fokussierten Bereich des öffentlichen Verwaltungshandelns weder transparenter, noch besser nachvollziehbarer. Die mit der neuen Handlungskoordinationsstrategie erzeugte Rechtslage ist für alle beteiligten unsicherer geworden, was im Ergebnis zu einem hintergründigen Verlust der Zuverlässigkeit des öffentlichen Verwaltungshandelns in der Bundesrepublik führt. Sowie hier gezeigt werden konnte, dass die Verfahrensbeteiligung nicht den gewünschten Effekt erfüllt, sondern vielmehr in eine Art „Entstaatlichung“ der Umweltkontrolle führt, die nicht wünschenswert ist. Dieser Umstand erscheint umso schlechter, als dass die Umwelt, wie in den einleitenden Anmerkungen der vorliegenden Arbeit notiert wurde, ein allgemeines Gut ist, dessen Schutz als „*hoheitliche*“ Aufgabe zu verstehen ist, die nicht verhandelbar sein sollte. Das mit der europäischen Governance-Strategie angestrebte Ziel der verstärkten Eigenverantwortlichkeit findet vor dem Hintergrund der hier beschriebenen Realität noch nicht die erforderliche Grundlage, die ein geordnetes Verwaltungsverfahren auf der Grundlage „*harter*“ Rechtsnormen ersetzen könnte um diese Aufgabe angemessen zu erfüllen. Die Prozeduralisierung des Verfahrens zum Zweck der Verbesserung der Kommunikation zwischen Vorhabenträgern, federführenden Behörden, der Öffentlichkeit und anderen Behörden ist

sicher wünschenswert, wenn sie klassische Entscheidungsverfahren flankieren – diese aber nicht ersetzen.

Wie der vergleichende Ausblick hier gezeigt hat, kann dies in anderen Mitgliedsstaaten ganz anders gelagert sein, wo vor dem Hintergrund eines überschaubaren Verantwortungsraums und einer anders organisierten Verfahrensinstitutionalisierung mit dem Instrument Lücken geschlossen werden können, die aus einer anderen Entwicklungsgeschichte des Politikfeldes resultieren. Darüber hinaus hat die vergleichende Perspektive aber vor allem deutlich gemacht, dass gerade der Querschnittscharakter des UVP-Instrumentes besser zu handhaben ist, wenn für die Umsetzung eine einheitliche zentrale Implementations-Infrastruktur entwickelt wird, die es ermöglicht Standardisierungseffekte zu erzeugen und somit einen alternativen Weg wählt, um die erforderliche Überprüfbarkeit von Verwaltungsverfahren zu gewährleisten, unabhängig von der Frage, ob sie sich als selbstständige oder nichtselbstständige Teile ordentlicher Verwaltungsverfahren darstellen. Die hier herausgearbeiteten Vorteile der Tschechischen Verfahrensorganisation können insbesondere hinsichtlich der Institutionalisierungsfrage, der Qualitätssicherung sowie der Standardisierung der Verfahrensqualität hilfreiche Anregungen zur Verbesserung der deutschen UVP-Praxis liefern, um einerseits die Rolle der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Umweltvorsorge und des Naturschutzes zu stärken und gleichzeitig die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in das Verfahren zu gewährleisten.

Die Hier gewonnen Eindrücke aus der Implementationspraxis einer beispielhaften Politik des „*new modes of governance*“-Instrumentariums zeigen unter Berücksichtigung der hier zugrundegelegten ganzheitlichen policy-analytischen Perspektive, dass die Outcomes supranationaler Politiken in Abhängigkeit zu den gegebenen politikfeldspezifischen Settings stark divergieren können. Diese Erkenntnis wird sowohl durch die vielfältig zu beobachtenden Unterschiede in den Implementationsergebnisse innerhalb der BRD bestätigt, sowie sich auch im zwischenstaatlichen Vergleich wiederfindet. Die Europäisierung des Politikfeldes hat sich aus einer historischen Perspektive anfänglich als förderlich gezeigt. Zum jetzigen Zeitpunkt verkompliziert sie nur möglicherweise erforderliche Interventionen des Staates, beispielsweise durch die Einschränkungen, die sich aus Art. 176 EGV ergeben (vgl. Kap. 4). Insgesamt entsteht so der Eindruck, dass die ständige Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange in umweltbezogenen Genehmigungsverfahren der öffentlichen Verwaltung zu einer Ökonomisierung der Verwaltungsperspektive führt,

die, dem Ziel des öffentlichen Umweltschutzes nicht förderlich ist. Wünschenswert wäre vielmehr die Beibehaltung fachspezifischer Entscheidungskompetenzen im weberschen Sinne, die in konkreten Einzelfällen von den zuständigen Behördenmitarbeitern oder im Problemfall dann von lokalpolitischen Gremien (beispielsweise einem Stadtrat) zu priorisieren wären. Der massive Output europäischer Rechtsnormen verkompliziert die Anwendung der Gesetze im verwaltungspraktischen Zusammenhang auf der nationalstaatlichen Ebene und erhöht die umweltrechtlichen Anforderungen an die handelnden Akteure. Der dadurch erzielte Mehrwert bleibt aber bescheiden. Da eine Trendwende nicht absehbar ist, besteht zunehmend die Gefahr der „Nichtumsetzung“ bzw. einer nicht angemessenen Umsetzung des Rechtes, welcher Herkunft auch immer. Eine solche Entwicklung mündet in dem einleitend (problematisiert) dargestellten Zusammenhang zwischen der notwendigen Zuverlässigkeit öffentlicher Verwaltungssysteme auf allen Ebenen moderner Staaten und dem Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungen und Leistungsfähigkeit des Staates. Eine „*administrativ-technizistische*“ Überfrachtung, wie sie momentan im Bereich der europäischen Umweltrechtssetzung zu konstatieren ist, fördert diese Entwicklung. Dem sollte aus einer deutschen Perspektive entgegengewirkt werden. Dagegen wäre es erstrebenswert, auf der Gemeinschaftsebene darauf hinzu wirken, vermehrt „*Grenz- und Schwellenwerte*“ (also untergesetzliche Konkretisierungen für die europäischen Umweltrechtsnormen) für alle Mitgliedsstaaten verbindlich durchzusetzen, so dass auch die angestrebte Harmonisierung des Politikfeldes langfristig zu Realisieren ist. Insbesondere vor dem globalen Hintergrund wachsender Umweltprobleme ist es angeraten, von allen Mitgliedsstaaten stärkere umweltpolitische Zugeständnisse einzufordern, die unabhängig von anderen Politikfeldern betrachtet werden sollten. Angesichts der dringlichen Problemlage muss die umweltpolitische Funktionalität der EU langfristig gesteigert werden, denn nationalorientierte Lösungen helfen im Bereich der Umweltpolitik nur kurzfristig weiter. Solange diese Funktionssteigerung auf der Gemeinschaftsebene allerdings nicht in Sicht ist, müssen aus einer deutschen Perspektive mittelfristige Strategien entwickelt werden, um eigenen Umweltschutzstandards auf höchstem Niveau zu sichern. Eine solche Art der „*Exklusivität*“ erzeugt sicher auch aus einer wirtschaftlich-orientierten Perspektive eine interessante „*Attraktivität*“ im globalen Wettbewerb um Investoren.

7. Literatur

Aarebrot, Frank / Bakka, Pal, Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft, in: Bergschlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft, Ein einührendes Studienhandbuch, Opladen 1997

Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael, Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, 2006

Adensamer, Veronica, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU – neue Mitgliedsstaaten: Tschechische Republik, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (OGPP), Wien/Jänner 2005

Altwater, Elmar/ Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 2004 (6. Auflage)

Bang, Henrik P., EVRYDAY MAKERS AND EXPERT CITIZENS, Building Political Political not Social Capital, 2004

Bandelow, C. Nils/ Schubert, Klaus (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenbourg 2003

Bang, Henrik P.: Governance as social and political communication. Manchester/New York: Manchester University Press.

Barnes, Pamela, Environmental policy, in: Fergus Carr/ Massey, Andrew (Hrsg.), Public Policy and the New European Agendas, Northampton 2006, S. 277-296

Bauer, W. Michael, Ligitimations to Agency Control in European Union Policy- Making: The Commission and the Poverty Programms, Journal of Common Market Studies, 2002, vol. 40, no. 3, 381-400, (Internet, pdf.)

Bauer, Michael W. /Knöll, Ralf, Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, aus Aus Politik und Zeitgeschichte (B 01-02/2003)

Bauer, W. Michael, The EU `Partnership Principle` Reviseted, A Critical Appraisal of its Integrationist Potential as Governance Device Interconnecting Multiple Administrative Arenas, (Internet, pdf.)

Bauer, W. Michael/ Christoph Knill, Politikabbau im europäischen Mehrebenensystem: Nationale Beendigungseffekte europäischer Politik, Version 8. November 2006, Beitrag für das PVS-Sonderheft 2/2007 „Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der der EU“ herausgegeben von Ingeborg Tömmel (Internet, pdf.)

Bäcker, G. u. a. (Anm. 2); Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Das Ende des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)?, Berlin 1996.

- Behnke, Joachim/ Baur, Nina/ Behnke, Nathalie, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, Paderborn 2006
- Beck, Dieter/ Rudolf Fisch, Entscheidungsunterstützende Verfahren für Politisch-administrative Aufgaben, Speyerer Forschungsberichte 235, Speyer 2005
- Begg, Iain/ Peterson, John/ Weiler, J.H.H. (Eds), Integration in an expanding European Union, Oxford 2005
- Bechmann, Arnim, Das Praxisdefizit der Umweltverträglichkeitsprüfung – Struktur, Ausmaß, Ursachen, Folgen, Barsinghausen 2003
- Bechmann, Arnim/ Steitz, Matthias, Anmerkungen zur Entwicklung und Zukunft der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland, Zukunfts-Zentrum Barsinghausen 2007 (Entwurf)
- Bechmann, Arnim/ Steitz, Matthias, UVP-Instrumente und Verwaltungsmodernisierung – zur Logik eines Entwicklungsprozesses, (überarbeitete Fassung) Zukunftszentrum Barsinghausen (ZZB) 2004
- Benz, Artur, Eigendynamik von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.), Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, Wiesbaden 2006
- Benz, Arthur, Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in: ders. et al., Governance, Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, 2003, S. 13-31.
- Benz, Arthur, der moderne Staat, Grundlagen der politologischen Analyse, Oldenbourg 2001
- Benz, Arthur, Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen 1998 317-351.
- Benz, Arthur / Auel, Katrin, The Europeanization of Parliamentary Democracy, Special Issue "Journal of Legislative Studies", Vol. 11(3/4), London 2005
- Bennett, Robert J., LOCAL GOVERNMENT IN POST SOCIALIST CITIES, Discussion Papers, No. 2 (Local Government and Public Service Reform Initiative) OPEN SOCIETY INSTITUTE
- Berg-Schlosser, Dirk, Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, (4. Auflage) Stuttgart 2004
- Benecke, Gudrun/Željko Branović/Anke Draude, Governance und Raum, Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance, Arbeitspapier des SFB 700, Berlin 2008
- Bevir, Mark, Democratic Governance, Berkeley 2004

Bevir, Mark, Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives, in: Public Administration Review 66 (2006)

Bevir, Mark, After NeoLiberalism? Institutionalism and the Third Way, University of California, Berkley

Bevir, Mark/ Rohdes, R. A. W., A DECENTERED THEORY OF GOVERNANCE: RATIONAL CHOICE, INSTITUTIONALISM, AND INTERPRETATION, Bergley 2001 (Working Paper)

Bevir, Mark, Governance and Interpretation: WHAT ARE THE IMPLICATIONS OF POSTFOUNDATIONALISM?, in: Public Administration Vol. 82 No. 3, 2004(605-625)

Blair, Tony/Schröder, Gerhard, Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, London 1999

Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.), Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin 2007

Bogumil, Jörg, Verwaltungsstrukturereform in NRW: die Neuordnung der Mittelinstanzen, in: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 1/ 2005: S. 42-53

Bongaerts, J. C., Die Entwicklung der Europäischen Umweltpolitik, WSI-Mitteilungen 10, 1989, S. 575-584

Börzel, Tanja, European Governance, Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, Berlin 2007

Börzel, Tanja, Europäische Integrationstheorie – nicht obsolet, sondern reformbedürftig, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12 (2), 117-122, 2005

Börzel, Tanja A., Europäisierung und innerstaatlicher Wandel, Zentralisierung und Entparlamentarisierung, Politische Vierteljahresschrift 41 (2), 2000, S. 225-250

Börzel, Tanja A., Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain, in: Journal of Common Market Studies 37 (4), 1999, S. 573-596

Börzel, Tanja A., Shaping States and Regions, The Domestic Impact of Europe. Cambridge: Cambridge 1999

Böhret, Carl/ R. Kestermann/ M. Reiser, Folgenanalysen im Verwaltungspolitischen Prozess der Technikgestaltung, Speyerer Forschungsberichte 79, Speyer 1989

Böhret, Carl/ Götz Konzendorf, Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz, Speyerer Forschungsberichte 192, Speyer 1998

Böhret, Carl/ Götz Konzendorf, Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Speyerer Forschungsberichte 234, Speyer 2004

Brusis, Martin, Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing The Influence of the European Union, pdf (Internet)

Brusis, Martin, Institutional Culture, Party Government or Europeanisation? Explaining Executive Change in Bulgaria, the Czech Republic and Hungary, Paper für die Tagung „Der Einfluss kultureller Faktoren auf die politische und ökonomische Transformation postsozialistischer Gesellschaften“ Arbeitskreis Postsozialistische Gesellschaften, DVPW-Kongress, 22.-25.9.03, Mainz

Burth, Hans-Peter/Axel Görlitz, 2001: Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive. In: Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 7-15

Brauch, Hans Günter, Liberalisation of the Energy Market for Electricity and Gas in the European Union: A Survey and Possible Implications for the Czech Republic, Berlin 2002

Brauch, Hans Günter, Osterweiterung der Europäischen Union, Energie- und Umweltpolitik der Tschechischen Republik, Berlin 2002

Bull, Hans-Peter, Wandel der Verwaltungsaufgaben, in: König, Klaus, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden Baden 2002

Carr, Fergus/ Massey, Andrew, Public Policy and the New European Agendas, Northampton 2006

Caporaso, James A. / Wittenbrinck, Joerg, New Modes of Governance and Political Authority in Europe, in Journal of European Public Policy 13, 2006, S. 471-480

Capotorti, Francesco/ Ghita Ionescu/ Heinrich Siedentopf, L'APPLICATION DE LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE PAR LES ETATS MEMBERS, Les lignes directrices du projet de recherché, Speyerer Forschungsberichte 40, Speyer 1984

A Comparison of six Environmental Impact Assessment Regimes (ohne bibliografische Angaben)

Czempiel, E.-O., Kluge Macht: Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999

Cremona, Marise, The Enlargement of the European Union, Oxford 2003

Cupei, J. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) – Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, Köln 1986

Deutsch, Karl W., Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg 1970

- DiMaggio, Paul J./ Powell, Walter W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: The New Institutionalism in Organizational Analysis, edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago/ London 1991, S. 63-82
- Dinan, Desmond, Origins and Evolution of the European Union, Oxford 2006
- Duina, Francesco G./Frank Blithe, Nation-States and Common Markets: The Institutional Conditions for Acceptance, in: Review of international political Review 6, S. 494-530
- Durach, Wolfgang, Die Einführung kompetitiver Strukturen auf den Energiemärkten : die Bedeutung des Europäischen Wettbewerbsrechts für die Liberalisierung der Energiemärkte unter Berücksichtigung der Erfahrungen in Großbritannien, Frankfurt am Main 1996
- Eisenhardt, Kathleen, Agency theory: An assessment and review in: *Academy of Management Review* Vol. 14 (1989)
- Fallik, Alain, The European Public Affairs Directory, Brüssel 2000
- Frič, Pavol, The third sector and the policy process in the Czech Republic, Third Sector European Policy Working Paper 6, 2005
- Faber, Anne, Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung, Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden 2005 (Diss. 2003)
- Goetz, Klaus H., Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?, in: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, (PVS-Sonderheft 2006)
- Grabitz, E./Zacker, C. , Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 8 (4), 1989, S. 297-303
- Gertec GmbH Essen, Leitfaden, Energie- und Umweltpolitik der Tschechischen Republik, Berlin 2002
- Groß, Thomas, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht (ZaöRV 63 (2003)), 2003, 29-57, 2003, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
- Grossman, Sanford J./ Hard, Oliver An Analysis of the Principal Agent Problem. In: *Econometrica*. Band 51, Nr. 1, Januar 1983
- Grunow, Dieter (Hrsg.), Verwaltungshandeln in Politikfeldern, Opladen 2003
- Grunow, Dieter/Felder, Michael/Gering, Thomas/Wolfswinkler, Günther, Die Auswirkungen der europäischen Integration auf das politisch-administrative Systems der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Bundes und Landesministerien, Duisburg 2002

Grunow, Dieter, Comparing EP-policy fields and their administrative logics, Duisburg 2010 (preliminary version); vorgestellt auf der Konferenz "Environment Governance in China"

Grunow, Dieter (Hrsg.), Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Zwischen Ärmelschoner und E-Government, Münster 2003

Hall, Anthony, London School of Economics, UK, in: Global Social Policy, Vol. 7, No. 2, 151-175 (2007), Social Policies in the World Bank

Haverland, Markus/ Holzhacker, Roland, European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States, Dordrecht 2006

Héritier, Adrienne, The Accommodation of Diversity in European policy-making and Its Outcomes, Regulatory Policy as a Patchwork. Journal of European Public Policy 3 (2), 1996, S. 149-176

Héritier, Adrienne, Policy-Making and Diversity in Europe, Escape from Deadlock, Cambridge 1999

Héritier, Adrienne, Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy, In: Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY 2001

Héritier, Adrienne, Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, in: Adrienne, Héritier/Kerwer, Dieter /Knill, Christoph / Lehmkuhl, Dieter / Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile (Hrsg.), Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, Lanham 2001, 257–321.

Héritier, Adrienne, New Modes of Governance in Europe: Policy-Making Without Legislating?, in Héritier, Adrienne (Hrsg.), Common Goods: Reinventing European and International Governance, Lanham 2002, S. 185-2006

Héritier, Adrienne / Mingers, S./ Knill, C./ Becka, M., Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa, Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Opladen 1994

Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt, Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen 1987

Hertin, Julia/ Klaus, Jacob/ Pesch, Udo/ Pacchi, Carolina, The Production and Use of Knowledge in Regulatory Impact Assessment, An empirical analysis, FFU-report 01-2009, Berlin 2009

Heinrich Böll Stiftung, POLITISCHER JAHRESBERICHT 2004, Tschechien, Slowakei, Ungarn 15. Juli 2004

Hill, Michael/ Hupe, Peter, Implementing Public Policy, Governance in Theory and in Practice, London 2002

Holtmann, Everhard (Hrsg.), Staatsentwicklung und Policyforschung, Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit, Wiesbaden 2004

Holzinger, Katharina/Christoph Knill/Ansgar Schäfer, 2002: *European Environmental Governance in Transition?* Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter

Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph, Faktoren des Steuerungswandels: Das Zusammenspiel von Ideen, Bedingungen und Mustern politischer Steuerung, in Holzinger/Knill/Lehmkuhl (Hrsg.), Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, Opladen 2003, 7-27

Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Berthold Rittberger/ Schimmelpfennig, Frank /Wagner, Wolfgang, Die Europäische Union, Theorien und Analysekonzepte, Paderborn 2005

Hooghe, Lisbet, EU-Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism, in: Journal of Common Market Studies 4/1998

Humrich, Christoph/Zangl, Bernhard, Global Governance Through Legislation, Paper Presentation DVPW Kongress, Kiel 2009

Immergut, Ellen M., The Theoretical Core of the New Institutionalism, in: Politics and Society, Vol. 26, No. 1 (March 1998) : 5-34

Inkeles, Alex/Masamichi, Sasaki, Comparing Nations and cultures, Readings in a Cross-Disciplinary Perspective, Englewood Cliffs, New Jersey 1996

Ismayr, Wolfgang, Die politischen Systeme Osteuropas, Stuttgart 2004

Ismayr, Wolfgang, Die Politischen Systeme Westeuropas, Stuttgart 2003

Jahn, Detlef, Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden 2006

Jahn, Detlef (Hrsg.), Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden 2009

Jahn, Detlef, Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft, Manuskriptversion, (.pdf)

Jahn, Detlef, Was ist Vergleichende Politikwissenschaft? Standpunkte und Kontroversen, ZfVP (2007) 1:9-27

Jann, Werner, Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, PVS (2009) 50: 476-505

Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung, Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden 2008

- Jorgensen, Knud Erik, *Reflective Approaches to European Governance*, London 1997
- Keivandarian, Armin, *Wahrnehmung und Verarbeitung europäischer Umweltpolitik im Mehrebenensystem der BRD*, Duisburg 2004 (Diplomarbeit)
- Kaifeng, Yang/ Miller, J. Gerald (Eds), *Handbook of Research Methods in Public Administration*, Broken 2008 (2nd Ed)
- Klaphake, Axel/ v. Homeyer, Ingmar, *Die Osterweiterung der Europäischen Union, Welche Konsequenzen haben Übergangsfristen bei Umweltstandards?*, Berlin 2001
- Knill, Christoph, *Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen 2003
- Knill, Christoph, *Autonome und Instrumentelle Bürokratien: Strukturelle Indikatoren für die Entwicklungsdynamik nationaler Verwaltungssysteme*, In: *Die Verwaltung* 34 (2), 2001, 291-308
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 2000: *Do New Brooms Really Sweep Cleaner? Implementation of New Instruments in EU Environmental Policy*. In: Knill, Christoph /Andrea Lenschow (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press, 251–282
- Knill, Christoph, and Andrea Lenschow. *Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik, Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn 1999 (Internet, pdf.)
- Knill, Christoph, and Andrea Lenschow. 1998. *The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy*. *Journal of European Public Policy* 5 (4): 595-614
- Knill, Christoph, and Dirk Lehnkuhl. 1999. *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. *European Integration online Papers* 3 (7): <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Knill, C., *Staatlichkeit im Wandel, Großbritannien im Spannungsfeld innenpolitischer Reformen und europäischer Integration*, Opladen 1995
- Knill, Christoph. forthcoming. *The Transformation of National Administrations in Europe. Patterns of Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press
- Knill, Christoph / Holzinger, Katharina / Lenschow, Andre, *A Turn towards Soft Modes Governance in EU Environmental Policy – Viewed from a Policy Instruments Perspective*, Paper prepared for the International Conference “Governance and Policy Making in the European Union”, Osnabrück 2006, (Draft Version)
- Kohler-Koch, Beate, 2000: *Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions*. In: *Journal of European Public Policy* 7, 513-531.

Kohler-Koch, Beate/Jakob Edler, Ideendiskurs und Vergemeinschaftung, Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29)*, Opladen 1998, S. 169-206

König, Klaus, Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung und Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert -, Speyerer Forschungsberichte 211, Speyer 2000

Kuckartz, Udo, Klimabewusstsein: 30 europäische Länder im Vergleich, Die Ergebnisse der Eurobarometer-Studie der Europäischen Kommission in Stichworten, Marburg 2009

Kuckartz, Udo, Handout zum Vortrag auf der Tagung der Bundeszentrale für politische Bildung mit dem Titel „Biologische Vielfalt: Fakten, Aktionsfelder, innovative Projekte“, 9-11 Juni 2010 in Berlin

Kuttler, W./ Dütemeyer, D., Umweltmeteorologische Untersuchungsmethoden, in: *promet*, Jahrg. 30, Nr. 1/2, Deutscher Wetterdienst 2003, S.15-27

Land Salzburg, Regionen-Staaten-Europa Kompetenzen, Staatsaufbau Perspektiven, Nr. 14 der Schriftenreihe des Landes-Europabüros, Salzburg 2007

Lauth, Hans-Joachim, Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, (2. durchgesehene Auflage) 2006

Lacina, Karel/ Zdena Vajdova, Local Government in the Czech Republic, pdf. (Internet)

Lecheler, Helmut, Einführung in das Europarecht, 2. Auflage, München 2003

Lemke; Christiane, Internationale Beziehungen, Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder, Oldenbourg 2008

Lehmkuhl, Ursula/ Risse, Thomas (Hrsg.), Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden 2007

Lenschow, Andrea/ Zito, Anthony R., Institutional Linkages Across EC Economic and Environmental Policy Realms, Washington 1997

Luhmann, Niklas, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966

Lübbe, Hermann, Politische Philosophie in Deutschland, Basel/ Stuttgart 1994

Malý, Ivan, Country Study Paper (the Czech Republic), pdf. (Internet)

Mansfeldová, Zdenka/ Sparschuh, Vera/ Wenninger, Agnieszka (Eds.), Patterns of Europeanisation in Central and Eastern Europe, Hamburg 2005

Marks, Gary, European Integration from the 1980`s. State Centric vs. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 34/1996, S. 341-378

Marks, Gary, A third Lens: Comparing European Integration and State Building, in: Klausen/ Tilly, European Integration in Social and Historical Perspektive, Lanham 1998, S. 23-50;

Marks, Gary/ Liesbet Hooghe: Multi-Level-Governance and European Integration, Lanham 2001

Marks, Gary/ Lisbet Hooghe, Types of Multi Level Governance, European Integration online Papers, Vol. 5, 2001 Nr. 11

Marks, Gary/ Lisbet Hooghe, Integrtrion Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues,: The Implication of Legitimacy, EUI Working Paper RSC No. 95/7

Mayntz, Renate, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1, März 2004

Mayntz, Renate, Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004, S. 65-76

Mayntz, Renate, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1997 (4.überarbeitete Auflage)

Mayer, Franz C., Europa als Rechtsgemeinschaft, In: Gunnar Folke Schuppert/ Ingolf Pernice/ Ulrich Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 429-487 (§14)

Moravcsik, Andrew, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, K. (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997

Moravcsik, Andrew/ Schimmelpfennig, Frank, Liberal Intergovernmentalism, in: Wiener, Antje/ Dietz, Thomas (Hrsg.), European Integration Theory, Oxford 2009

Moss, Timothy, DISSECTING INSTITUTIONS: Bestandteile einer institutionellen Konfiguration am Beispiel der Wasserwirtschaft, ICAR Discussion Paper 7/2005

Model/Creifelds vorgenommen, Staatsbürgertaschenbuch, München 2003

Muno, Wolfgang, Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Jahn, Detlef (Hrsg.), Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden 2009

Nagel, Dominik/ Stange, Marion, Staatlichkeit und Governance im Zeitalter der europäischen Expansion, Verwaltungsstrukturen und Herrschaftsinstitutionen in den britischen und französischen Kolonialimperien, SFB 700 Working Paper Nr. 19, Berlin 2009

Neumann, Franz, Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft, in: Abendroth W. / Flechtheim, O.K. / Fetscher, I., Franz Neumann – Demokratischer und autoritärer Staat, Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. Main 1967

Nizzo, C., National Public Administration and European Integration, OECD-SIGMA (HRSG), Paris, 2000

O'Neill, Michael, The Politics of European Integration, New York 1996

Olsen, Johan P., Europeanization and Nation-State Dynamics, In The Future of the Nation-State, edited by Sverker Gustavsson and Leif Lewin. London 1996, S. 245-285

Pamme, Hildegard, Das Politikfeld Umweltpolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.) Verwaltungshandeln in Politikfeldern, Opladen 2003, S. 185-224

Peters, Guy B., Comparative Politics, Theory and Methods, London 1998

Pierson, Paul, Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes, Studies in American Political Development (2000), 14:72-92 Cambridge University Press

Pickel, Susanne/ Pickel, Gert/ Lauth, Hans-Joachim/ Jahn, Detlef (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaftliche Methode, Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden 2003

Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), Governance without Government, Order and Change in World Politics, Cambridge 1992

Radaelli, Claudio M.: The Europeanization of Public Policy, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (eds.), The Politics of Europeanization, Oxford University Press 2003, S. 27-56.

Rettermeyer, Mathias, Monitoring gemäß SUP-Richtlinie in der Regional- und Flächennutzungsplanung, Kaiserslautern 2004 (Diplomarbeit)

Rosamond, Ben, Theories of European Integration, Hampshire/London 2000

Runge, Karsten, Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung – Internationale Entwicklungstendenzen in der Planungspraxis, Berlin 1998 (Habilitationsschrift)

Rychwalski, Peter, Die Zukunft der Energiemärkte in Deutschland : Auswirkungen und Perspektiven wettbewerbspolitischer Deregulierung am Beispiel des deutschen Strommarktes, Münster 2005 (Diss.)

Sabatier, Paul A., Theories of the Policy Process, Westview Press (2. Ed.) 2007

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten, Berlin 2007

Scharpf, Fritz W, The Joint-Decision Trap, Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66, 1998, S. 239-278

Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press

Scharpf, Fritz W., Community and autonomy, multi-level policy-making in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 1, 1994, S. 219-239

Sekera-Bodo, Peter J., Aktuelle Marktsituation im Bereich Abfall der Tschechischen Republik, pdf. (Internet)

Scheuing, D., Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, *Europarecht* 2, 1989, S. 152-192

Schmitz, Sven-Uwe/ Schubert, Klaus (Hrsg.), Einführung in die Politische Theorie und Methodenlehre, Opladen 2006

Schönthaler Konstanze/ Müller, Felix/ Barkmann, Jan, Synopse von Ansätzen zur systemaren Umweltforschung – deutsche Beiträge zum Ökosystemmanagement, Umweltforschungsplan des Bundesumweltministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Forschungsbericht 200 11 201 UAB-FB 000536, Berlin 2003

Siedentopf, Heinrich/Christoph Hauschild/ Karl-Peter Sommermann, Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts, *Speyerer Forschungsberichte* 180, Speyer 1998

Siedentopf, Heinrich/Jacques Ziller (Hrsg.), 1988: *Making European Policies Work, The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London: Sage

SIGMA papers, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, no. 23, 1998, S. 15.

Schimmelpfennig, Klaus, in seinem Beitrag „Liberal Intergouvernementalism“, in: Antje Wiener/Diez, Thomas (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford 2005

Schridde, Henning, Der Lernende Staat – Wissensmanagement an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse, FoJuS-Diskussionspapiere, Nr. 2/2002

Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C., *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, Oldenbourg 2009

Striebinger, Kai/Parkes, Roderick, Die Macht der Hinterbänkler, strategisches Verhalten des Europa Parlamentariers, Arbeitspapier Forschungsgruppe 1 der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Berlin, 2009

Schuppert, Gunnar, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden 2005, S. 371-469

Sofia- Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Evaluation des UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, Darmstadt/Göttingen/Kassel 2008

Tat-Orte, Länderprofil Tschechische Republik, Umweltgerechte Entwicklung im ländlichen Raum, Ein Projekt der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (DBU), Berlin 2002

Thelen, Kathleen/Sven Steinmo, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (eds.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32

Treib, Oliver, Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien, Frankfurt am Main 2004

Thelen, Kathleen, Historical Institutionalism in Political Comparatives, Annual Review of Political Science, Vol. 2: 369-404 (Volume publication date June 1999)

Tömmel, Ingeborg, Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Tömmel, Ingeborg, Die Europäische Union, Governance und Policy-Making, Wiesbaden 2008

Tsebelis, George, Decision Making in Political Systems, Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, British Journal of Political Science (25), 1995, S. 289-325

Tversky, Barbara, Cognitive Maps, Cognitive Collages, and Spatial Mental Models, Department of Psychology, Stanford University Stanford, CA 94305-2130 USA

Broschüre: Umweltverträglichkeitsprüfung, Information für die Interessierte Öffentlichkeit, Die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter öffentlicher und privater Vorhaben, Mit Kurzinfos zur Strategischen Umweltprüfung in der Bauleitplanung u.v.m., uvpg-Gesellschaft e.V., www.uvp.de

Vidovićová, Lucie/ Rabušic, Ladislav, The ACTIVAGE Project: *Health, Health Care System and Active Ageing in the Czech Republic Politics, Actors and Institutions*, Czech Country Report, 2005 Masaryk University in Brno School of Social Studies, dep. of sociology

Vinning, Aidan R. / Weimer, David L. (Ed.), Policy Analysis, Concepts and Practice, New Jersey 1999

Voisin, André, Les fédéralistes à Montreux, in *Fédération*, Octobre 1947, Nr. 33

Walwei, Ulrich, III. Die „Hartz-Reformen“ - eine erste Einschätzung, in: Blanke, Hermann-Josef (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, Tübingen 2007, S. 93

Wallace, Helen, Exercising Power and Influence in the EU: The Roles of Member States, In: Bulmer, Simon/ Christian Lequesne (Hrsg.), The Member States of the European Union, Oxford 2005

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, Winkelmann, Johannes (Hrsg.), Tübingen 1980

Weiler, Joseph H. H., The Transformation of Europe, Yale Law Journal 108 (8), 1991, S. 2403-2483

Wessels, Wolfgang, Die Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte, In: Jahrbuch der europäischen Integration 2001/2002, S. 31 (Aufsatz)

Wessels, Wolfgang, Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003, S. 779-817

Wende, Wolfgang, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland, Baden Baden 2002

Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.), European Integration Theory, Oxford 2005

Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU Erweiterung; Anhörung des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages am 14. Februar 2001

Wolfswinkler, Günther, Die Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik, (Diss.) Duisburg 2004

Wright, Vincent, Reshaping the State, The Implications for Public Administration, in: Müller, Wolfgang C./ Wright, Vincent (Hrsg.), The State in Western Europe, Retreat or Redefinition, London 1994, S. 102-137

EU Dokumente

- „Europäisches Regieren“, ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endgültig, Brüssel 2001
- Einheitliche Europäische Akte vom 17./28. Februar 1986 in Kraft getreten am 1. Juli 1987
- Mitteilung der Europäischen Kommission (IP/06/905) vom 03. Juli 2006
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
- Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Vollendung des Binnenmarktes, Mailand, 28-29. Juni 1985, KOM (85) 310, Juni 1985
- Amtsblatt Nr. C 145 vom 30/06/2007 S. 0005-0009

- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt 'Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand' - Sechstes Umweltaktionsprogramm (KOM/2001/0031 endg.), EuGH-Urteil, Rechtssache 339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, 851, Rand-Nr. 25)
- Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft vom 16. November 2000
- Richtlinie 1999/30/EG des Rates über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft vom 22. April 1999
- Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ozongehalt der Luft vom 12. Februar 2002
- UVP-Richtlinie 85/337/EWG
- Richtlinie 97/11/EG
- Richtlinie 2003/35/EG
- EU Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG)
- Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG)
- KOM (2009) 378 endg. , Brüssel 23.07.2009
- KOM (2007) 378 endg.

Internetquellen

http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_39818/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/D/003__Deregulierung.html

http://www.sadaba.de/Mot/GSLM_DerG_12_982_V.html

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/UmweltUmsetzung.html>

http://www1.bpb.de/publikationen/4VUBA4,5,0,Die_Methode_der_offenen_Koordinierung:Zukunft_europ%20ischer_Politikgestaltung_oder_schleichende_Zentralisierung.html

http://www.welt.de/politik/article1878263/Warum_Marmelade_jetzt_Konfituere_heissen_muss.html

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/905&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=fr>

www.phil.uni-greifswald.de

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm

http://www.bmj.bund.de/enid/Grundlagen_der_EU/Die_Entwicklung_der_Europaeischen_Union_12i.html

<http://www.wzb.eu/~wessels/Lehrveranstaltungen/WS04-05/Sitzungsvorlagen/tempel-eu2.jpg>

http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_de.htm

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>

http://europa.eu/institutions/inst/council/index_de.htm

www.eur-lex.europa.eu/de/tools/about.htm

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=45>,
gelesen am 29.04.2010, um 17:35 Uhr

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=52&language=DE>

<http://www.zaoerv.de>

http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_de.htm

<http://www.eeb.org/index.cfm/members/>

[www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Qualifizierte Mehrheit](http://www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Qualifizierte_Mehrheit)

www.klimabewusstsein.de

http://europa.eu/abc/treaties/index_de.htm

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61988J0361&lg=DE

<http://www.usinfo.org/enus/government/branches/nepaeqia.htm>

http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0310_x777x.pdf

<http://www.kst.portalu.de/>

<http://www.lanuv.nrw.de/wuebu/wuebu.htm>

http://www.kolleg.loel.hs-anhalt.de/professoren/hlange/tresor/Seiten/BaNaLa/MEingriffsregelung-Dateien/SS_08/

www.uvp.de

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/\\$pid/MZPMSFIV0VLH](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub-en.nsf/$pid/MZPMSFIV0VLH)

<http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html>

<http://www.ena.lu/>

X. Abbildungsverzeichnis

1. Die Breitenwirkung der Europäisierung auf das PAS der BRD (S. 25)
2. Die Tempelkonstruktion der Europäischen Union (S. 54)
3. Das Institutionelle System der EU (S. 64)
4. Entwicklungslinien der Europäischen Union (S. 89)
5. Wichtige Formen der Instrumentellen Ausgestaltung europäischer Umweltpolitik (S. 110)
6. staatliche Akteure der deutschen Umweltpolitik am Beispiel NRW (S. 129)
7. Umweltmedien und zuständige Themenbehörden (S. 133)
8. Anzahl der nationalen UVP Umsetzungsmaßnahmen (S. 206)

XX. Tabellenverzeichnis

1. Stimmverteilung pro Staat im Rat der Europäischen Union (S. 70)
2. EP Mitglieder nach Mitgliedsstaaten und Fraktionen (S. 73)
3. Anzahl der EBB Mitgliedsorganisationen nach Staaten (S. 77)
4. Regierungsformen der 27 Mitgliedsstaaten (S. 82)
5. Eckdaten der EU 27 (S. 88)
6. Umweltaktionsprogramme der EU (S. 100)
7. Verfahrensstationen des UVP-Verfahrens (S. 133)
8. Anzahl der Verwaltungseinheiten der Tschechischen Republik (S. 182)
9. vergleichende Ergebnistabelle der UVP-Konditionen in Deutschland und Tschechien (S. 202)

XXX. Abkürzungsverzeichnis

ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
AdR	Ausschuß der Regionen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMU	Bundesumweltministerium
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CVUA	Chemisches Landes- und staatliches Veterinäruntersuchungsamt
ECR	Europäische Konservative und Reformisten
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEB	European Environment Bureau
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EUV	Europäischer Unionsvertrag
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EUR-Lex	Europäische Rechtsdatenbank
EP	Europäisches Parlament
EZB	Europäische Zentralbank
GASP	Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik
GIS	Geo- Informationssystem
GG	Grundgesetz
Grüne/EFA	Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz
KOM	Kommission
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LAU	Local Administrative Units
MUNLV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
NEPA	National Environmental Policy Act
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAS	Politisch Administratives System
PJZ	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PVS	Politische Vierteljahrsschrift
RL	Richtlinie
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im EU Parlament
SEP	Staatliches Umweltgesetz der Tschechischen Republik
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SPP	Programm und Strategieentwicklung
SRU	Umweltrat
StVUÄ	staatliche Veterinäruntersuchungsämter
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UAP	Umweltaktionsprogramm
UNICE	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPg	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
UVPVwV	Verwaltungsverfahrensvorschrift zur Umweltverträglichkeitsprüfung
VerfG	Verfassungsgesetz

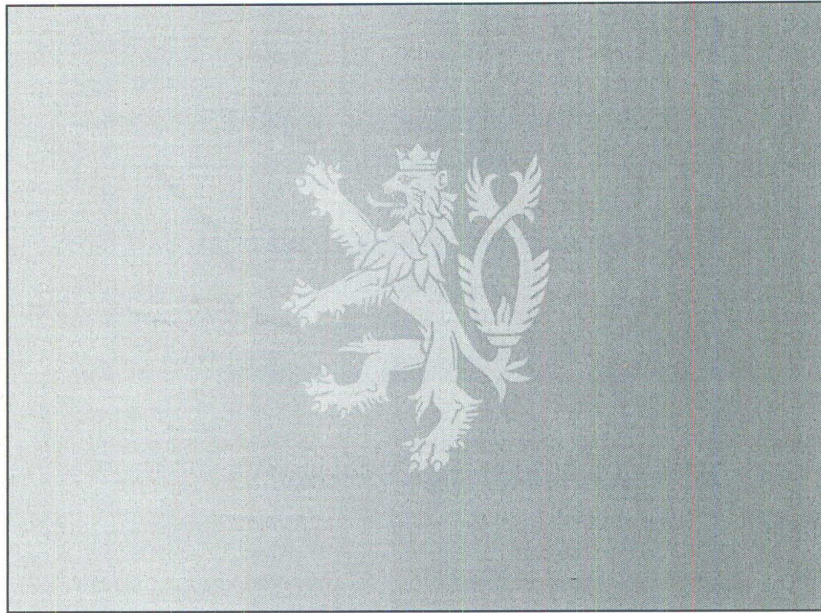
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WK	Weltkrieg
WKM	Wechselkursmechanismus
WRRL	Wasser Rahmenrichtlinie
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht

XL. Anhang

Anlage 1)

Tabelle der Durchgeführten Experten-Interviews

1) Interview Prag I	Umweltministerium der Tschechischen Republik, Stellvertretender Umweltminister der Tschechischen Republik	11.01.2007
2) Work Shop/ Gruppendiskussion	Umweltministerium der Tschechischen Republik, Teilnehmerzahl: 12 (Mitarbeiter der UVP-Abteilung, Ministerialbeamte aus themenrelevanten Referaten (Wasser, Luft, FFH), Mitarbeiter der Regionalbehörde Prag	12.03.2009
3) Experteninterview	Umweltministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV); Referat VII-2 Fachübergreifendes Umweltrecht, Raumordnung und Landesplanung, Verkehrspolitik	10.11.2008
4) Experteninterview	Bezirksregierung Düsseldorf	10.11.2008
5) Experteninterview	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW: 2 Teilnehmer, Fachbereich 34	20.11.2008
6) Experteninterview	Stadtverwaltung Düsseldorf, Stadtplanungsamt, Umweltbelange in der Stadtplanung, SUP, UVP (61/24)	13.11.2008
7) Experteninterview	Umweltamt der Stadt Essen Umweltprüfung	



Ministry of the Environment
of the Czech Republic

Environmental impact
assessment
and
strategic environmental
assessment
procedure
in the Czech Republic

Simona Rohrböcková, Renata Gavelková

- ✓ **The act No. 100/2001 Coll., Act on Environmental Impact Assessment and Amending Some Related Acts (Act on Environmental Impact Assessment), as amended**
- ✓ Subject to environmental impact assessment shall be projects and conceptions as specified in this Act (listed in category I or II of the Annex I of the Act), the implementation of which could significantly affect the environment.
- ✓ Competent authority – the Ministry of the Environment or the Regional Authority

Time frame of the EIA procedure

- ✓ EIA procedure is commenced by submission of the **notification** of the project to the competent authority.
- ✓ The competent authority commences the **screening procedure** (distributes the notification to the affected self-governing units, affected administrative authorities and affected state for publication and for comments).
- ✓ Every person may send his written **viewpoint on the notification** to the competent authority within 20 days of the day when information on the notification was published.
- ✓ On the basis of the notification, the viewpoints on the notification and the aspects and scales set forth in Annex 2 of the Act No. 100/2001 Coll., as amended, the competent authority carries out the **fact-finding procedure**. The objective of the fact-finding procedure is to define information that is appropriate to be laid down in the documentation on the environmental impacts of the project.

Time frame of the EIA procedure

- ✓ Afterwards the competent authority receives **the documentation** on environmental impacts, and distributes it for publication and for comments.
- ✓ Every person may submit a **viewpoint on the documentation** to the competent authority in writing within 30 days of the date when information on the documentation was published.
- ✓ On the basis of the notification, the documentation and all viewpoints is elaborated **the experts report on environmental impacts**.
- ✓ The competent authority distributes the experts report for publication and for comments.
- ✓ Every person may submit a **viewpoint on the experts report** to the competent authority in writing within 30 days of the date when information on the experts report was published.

Time frame of the EIA procedure

- ✓ The **public hearing** is being held and the protocol is being provided.
- ✓ On the basis of the documentation, the expert report and the public hearing and the viewpoints submitted thereon, the competent authority shall issue **a statement on the assessment of the environmental impacts of implementing the project.**
- ✓ The statement shall be a basic expert document for issuing a decision or measure pursuant to special regulations. The statement shall be submitted by the notifier as one of the basic documents for subsequent procedures or processes pursuant to these regulations.

Time frame of the SEA procedure

- ✓ SEA procedure is commenced by submission of the notification of a conception to the competent authority.
The Competent Authority:
 - The Ministry of the Environment – the central administrative authority in the area of environmental impact assessment
 - The Regional authority
- ✓ Afterwards the competent authority launches the screening procedure by distributing the notification to the affected parties (the same as in EIA procedure)
- ✓ The time frame of the screening procedure is also 20 days of the day when information on notification was published.
- ✓ On the basis of the notification, the viewpoints on the notification and the aspects and scales set forth in Annex 8 of the Act of Environmental Impact Assessment, the competent authority issues the fact-finding conclusion.

Time frame of the SEA procedure

- ✓ Next step of the SEA procedure is making of the draft conception including the documentation on environmental impacts. The competent authority distributes these documentations to affected parties and makes it available to public.
- ✓ Afterwards the public hearing is being held (earliest 30 days of the date when the competent authority's received the documentations).
- ✓ Each person can submit a viewpoint on these documentation to the competent authority (not later than 5 days after the public hearing).
- ✓ On the basis of the draft conception, documentation of environmental impacts, submitted viewpoints and the public hearing, the competent authority shall issue a statement on the assessment of the environmental impacts of the conception.

Land-use planning conception

- ✓ Land-use planning documentation which is subject to SEA:
 - Development principles (the competent authority is the Ministry of the Environment)
 - Land-use Plans (the competent authority is the Regional Authority)
- ✓ In case of the land-use planning conceptions, the SEA procedure is subject to the Act No. 183/2006 Coll., on town and country planning and building code (Building Act) and particularly also subject to the article 10i of the Act of Environmental Impact Assessment.
- ✓ The competent authority determines requirements on the contents and the extent of documentation on environmental impacts of this type of conceptions and shall issue the statement on the assessment of the environmental impacts of the land-use planning documents.

Thank you for your attention

Ministry of the Environment
of the Czech Republic



D4 – POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ – EIA/SEA A INTEGROVANÁ PREVENCE A OMEZOVÁNÍ ZNEČIŠTĚNÍ – IPPC

D4.1 Posuzování vlivů na životní prostředí – EIA/SEA

Proces posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment – EIA) byl implementován do právního řádu České republiky dne 1. 7. 1992, kdy nabyl účinnosti zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Proces představoval významný prvek preventivních nástrojů ochrany životního prostředí a zároveň důležitou součástí environmentální politiky.

Od 1. 1. 2002 byl zákon ČNR č. 244/1992 Sb. v části posuzování vlivů záměrů nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

Dne 1. 5. 2004 byl zákon č. 100/2001 Sb. novelizován zákonem č. 93/2004 Sb., který v souladu s právem Evropských společenství upravil posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování. Zákon nově upravil i posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a zrušil do té doby platný zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Současně zákon v přechodných ustanoveních (§ 24) stanovil, že posouzení zahájena před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb.

Dne 27. 4. 2006 došlo k novelizaci zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb. zákonem č. 163/2006 Sb. Zákon mimo jiné nově zohlednil i tzv. „podlimitní záměry“, což se ve statistice za příslušné roky projevilo zejména navýšením počtu předložených oznámení dle § 6 zákona. Od 22. 8. 2007 byl zákon novelizován zákonem č. 216/2007 Sb., kterým je upraveno posuzování tzv. „podlimitních záměrů“ čímž je snížena administrativní náročnost posuzování těchto záměrů. Od nabytí účinnosti zákona bylo v režimu této novely v r. 2007 posouzeno 1220 záměrů.

Předmětem povinného posuzování jsou záměry staveb, činností a technologií uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb., zákona č. 163/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb. a zákona č. 216/2007 Sb. a jejich změny v souladu s § 4 odst. 1. Posuzování těchto záměrů zajišťuje buď Ministerstvo životního prostředí v souladu s ustanovením § 21, nebo orgány krajů v souladu s ustanovením § 22 cit. zákona.

Dále jsou předmětem povinného posuzování koncepce uvedené v § 10a cit. zákona a dále návrhy Zásad územního rozvoje a územní plány, při jejichž posuzování se postupuje (v souladu s ustanovením § 10i) podle stavebního zákona.

V souladu s § 14b), tj. mezistátní posuzování koncepce prováděné mimo území České republiky, bylo k 31. 12. 2007, od nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., předloženo 10 koncepcí.

Proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Smyslem

je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace hodnoceného záměru na životní prostředí. Výsledky procesu slouží jako odborný podklad pro následné rozhodovací procesy o povolení záměru.

Informace o posuzovaných záměrech a koncepcích, o procesech, autorizovaných osobách a dalších skutečnostech lze získat na adrese informačního systému EIA a SEA na adrese www.cenia.cz/eia a www.cenia.cz/sea. Seznamy autorizovaných osob jsou pravidelně uveřejňovány rovněž ve Věstníku MŽP.

D4.2 Integrovaná prevence a omezování znečištění – IPPC

Proces integrované prevence a omezování znečištění (Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC) byl implementován do právního řádu České republiky 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), který zohlednil požadavky Směrnice Rady č. 96/61/EC. Dne 15. 1. 2008 bylo vydáno kodifikované znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES. Zákon o integrované prevenci byl novelizován zákonem č. 521/2002 Sb., zákonem č. 437/2004 Sb., zákonem č. 695/2004 Sb. a zákonem č. 222/2006 Sb.

Zákon č. 222/2006 Sb. byl významnou novelou zákona č. 76/2002 Sb. Úplné znění zákona je vyhlášeno zákonem č. 435/2006 Sb.

IPPC si klade za cíl celkové zlepšení kvality životního prostředí a dosažení vyššího stupně ochrany životního prostředí jako celku. Prevence znečištění sleduje minimalizaci vlivů na životní prostředí, zamezení přenosu znečištění z jedné jeho složky do druhé a podporu environmentálních přístupů v řízení podniků. Integrací se rozumí především přechod od samostatné ochrany jednotlivých složek životního prostředí k ochraně životního prostředí jako celku.

Průmyslovými činnostmi, na které se vztahuje zákon č. 76/2002 Sb., jsou zejména energetika, výroba a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemické výroby, zemědělské výroby, výroba potravin a krmiv, skládkování a spalování odpadů a další a jsou vyjmenovány v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci.

Základní principy integrované prevence:

- integrace hodnocení vlivu zařízení a jejich provozu na životní prostředí jako celek a integrace postupu stanovování podmínek integrovaných povolení,
- nejlepší dostupná technika (BAT) z hlediska ochrany životního prostředí, technické a ekonomické dostupnosti,
- vyjednávání individuálních podmínek integrovaného povolení pro jednotlivé provozovatele,
- transparentnost správního řízení při vydávání IP (účast odborné i široké veřejnosti na procesu),
- povolení vydává jeden úřad (krajský úřad, MŽP),

- povolení nahrazuje více rozhodnutí, vyjádření a souhlasů vyžadovaných ke stavebnímu povolení a provozu,
- povolovací úřad provádí přezkum plnění závazných podmínek a může vyzvat k podání žádosti o změnu integrovaného povolení.

Dialog a vyjednávání mezi účastníky řízení a provozovatelem představují specifika zákona č. 76/2002 Sb. a používá se jich při stanovování konkrétních závazných podmínek povolení provozu. Jednání může probíhat za účasti veřejnosti (při splnění podmínek stanovených v § 7, písm. d) zákona č. 76/2002 Sb.). Závazné podmínky provozu zařízení, které jsou výsledkem vyjednávání, nesmí být mírnější než podmínky dané složkovými legislativními předpisy.

Důraz je kladen na dosažení standardů životního prostředí. Důležitými podklady, které musí být v rozhodování zohledněny, jsou např. plány snižování emisí, plány odpadového hospodářství, podmínky provozu vycházející z dokumentace a stanoviska EIA, výsledky energetického auditu, systémy environmentálního řízení (EMAS, ISO 14001), HACCP, zásady správné zemědělské praxe apod.

Zákonnou povinností provozovatelů bylo mít vydáno platné integrované povolení do 30. 10. 2007, pokud chtěli stávající zařízení (§ 42 zákona č. 76/2002 Sb.) provozovat i po tomto datu. Pro nová zařízení (§ 45 zákona č. 76/2002 Sb.) platí povinnost mít vydáno platné integrované povolení před vydáním stavebního povolení.

Technická úroveň zařízení, zejména z pohledu dosahované výše emisí a produkce odpadů, materiálové a energetické náročnosti, způsobu a nástrojů environmentálního řízení, se porovnává s nejlepšími dostupnými technikami (Best Available Techniques, BAT). Ty jsou zveřejňovány v evropských referenčních dokumentech (BAT Reference Documents, (BREF) pro dílčí průmyslová odvětví. České překlady BREF jsou zveřejněny na www.ippc.cz, příp. na www.cenia.cz.

Nejlepší dostupná technika představuje nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí.

Informace o podaných žádostech o vydání integrovaného povolení, o stavu vyřizování žádostí a dokumenty vztahující se k žádostem obsahuje informační systém o IPPC (www.env.cz/ippc) provozovaný MŽP, který je volně přístupný veřejnosti.

D4 – ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT – EIA/SEA AND INTEGRATED POLLUTION PREVENTION AND CONTROL – IPPC

D4.1 Environmental Impact Assessment – EIA/SEA

The Environmental Impact Assessment (EIA) process was incorporated into the Czech Republic's legal system on 1 July 1992, upon entry into force of Czech National Council Act No. 244/1992 Sb., on environmental impact assessment. The process constituted both an important element in the system of preventive environmental protection instruments and, simultaneously, a significant component of environmental policy.

As of 1 January 2002, Czech National Council Act No. 244/1992 Sb., namely its section pertaining to the impact assessment of projects, was superseded by Act No. 100/2001 Sb., on environmental impact assessment and amending some related regulations.

On 1 May 2004, Act No. 100/2001 Sb. was amended by Act No. 93/2004 Sb., which regulates, in accordance with the laws of the European Communities, the assessment of environmental impacts and impacts on public health and the procedures to be adhered to by individuals, legal entities, administrative authorities and self-governed territorial units (municipalities and regions) in the course of such assessments. In addition the Act also newly regulated the assessment of environmental impacts of concepts and abolished the then valid Czech National Council Act No. 244/1992 Sb., on the assessment of environmental impacts of development concepts and programmes. Concurrently, the transitional provisions of the Act (Section 24) stipulated that assessments that had been started prior to the effective date of the Act should be completed pursuant to Act No. 244/1992 Sb.

As of 27 April 2006, Act No. 100/2001 Sb., as amended by Act No. 93/2004 Sb., was amended by Act No. 163/2006 Sb. Among other things, the Act also took into account the so-called 'below-limit projects', which were reflected in the statistics for the relevant years, namely as an increase in the number of submitted notifications under Section 6 of the Act. Effective from 22 August 2007, the Act was amended by Act No. 216/2007 Sb., regulating the assessment of so-called "below-limit projects" which results in decreased project assessment administrative requirements. Since the amended Act went into effect, 1220 projects were assessed in 2007 under the new regime.

The subjects of compulsory assessment include plans for construction, activities and technologies listed in Annexes No. 1 of Act No. 100/2001 Sb., as amended by Act No. 93/2004 Sb. and Act No. 163/2006 Sb., Act No. 186/2006 Sb., and Act No. 216/2007 Sb., and their amendments pursuant to Section 4.1. The Ministry of the Environment, in accordance with the provisions of Article 21 and the regional authority in accordance with the provisions of Section 22 of this Act, provide for the assessment of these plans. The subjects of compulsory assessment also include plans listed in Section 10(a) of the above Act and proposed land development principles and plans, the assessment of which are carried out in accordance with the provision of Section 10(i) of the Building Act. Pursuant to Section 14b), i.e. interstate plan assessment conducted outside the Czech Republic,

10 plans were submitted between the time Act No. 100/2001 Sb. went into effect and 31 December 2007.

The process of strategic environmental impact assessment is based on the systematic examination and assessment of the potential environmental impact. The purpose of this is to determine, describe and carry out a comprehensive evaluation of the expected impacts of prepared plans on the environment and public health in all decisive contexts. The process is intended to reduce the detrimental environmental impacts of the evaluated plans. The results of the process are used to help intelligently determine whether a permit should be issued for the plans.

Information on assessed projects and concepts, processes, authorised subjects and other facts are available at www.cenia.cz/eia and www.cenia.cz/sea. The lists of authorised subjects are also regularly published in the Journal of the Ministry of the Environment.

D4.2 Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC

The process of Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) was incorporated into the legal system of the Czech Republic on 1 January 2003 by Act No. 76/2002 Sb., on integrated pollution prevention and control, concerning the integrated pollution register, and changes to several additional laws (the Integrated Prevention Act) that took into account the requirements of Council Directive No. 96/61/EC. On 15 January 2008 a codified wording of Directive 2008/1/EC of the European Parliament and the Council. The Integrated Prevention Act, was amended by Act No. 521/2002 Sb., Act No. 437/2004 Sb., Act No. 695/2004 Sb. and Act No. 222/2006 Sb.

Act No. 222/2006 Sb. constituted a significant amendment to Act No. 76/2002 Sb. The full wording of the Act has been published through Act No. 435/2006 Sb.

The aim of IPPC is to improve the quality of the environment and to attain a higher level of environmental protection as a whole. Pollution prevention pursues the minimization of impacts on the environment, the prevention of contamination transfer from one segment to another, and the support of environmental approaches within business management systems. Integration is understood above all as the transition from the independent protection of individual segments of the environment to the protection of the environment as a whole.

Act 76/2002 Sb. mainly regulates, installations such as large energy, metalurgy and metal working, chemical, and agricultural businesses, manufacturers of food and feed, landfills, waste incinerators, and additional installations listed in Annex 1 of the Integrated Prevention Act.

The fundamental principles of integrated prevention are:

- The integration of the assessment of installations and their operations' impact on the environment as a whole and integration of the procedure of setting up IP assessment criteria.
- The best available technique with respect to environmental protection, technical and economic availability.
- Negotiating individual IP conditions for operators.

- The transparency of administrative proceedings when an IP is issued (with the participation of professionals and the general public in the process).
- The permission is issued by a single authority (relevant regional authority, the Czech Ministry of the Environment).
- Permission replaces other decisions, references, and approvals requested for building permits and operation.
- The authority granting the permission audits the fulfilment of the binding conditions and requests a change of integrated permission.

The dialogue and negotiations between participants of the process and the operator are presented in the details of Act No. 76/2002 Sb., and are used for establishing specific conditions for operation permission. Negotiations can proceed with public participation (under conditions established in Article 7(d) of Act No. 76/2002 Sb.). Binding conditions for the operation of the installation, which are the result from the negotiations, must not be less stringent than the conditions established by legislative provisions.

Emphasis is placed on reaching environmental standards and important principles that decisions must take into consideration include plans for decreasing emissions, plans for waste management, conditions for operations stemming from EIA documentation and positions, the results of energy audits, systems of environmental management (EMAS, ISO 14001), HACCP, principles of sound agricultural procedures, etc.

Operators of the installations in question are obligated to obtain valid integrated permission for the operation of these installations no later than 30 October 2007 (pursuant to the Section 42 of Act No. 76/2002 Sb.), if they want to operate a given installation after that date. The obligation to obtain valid integrated permission before a building permit is issued applies to new installations (Section 45 of Act No. 46/2002 Sb.).

The technical level of the installation, particularly from the point of view of emission levels and waste production, material and energy intensity, and methods and measures of environmental management is compared with the best available techniques (BAT). These are incorporated into the European reference documents (BAT Reference Documents BREF) for the partial industrial sectors. Czech translations of BREF can be found at www.ippc.cz and www.cenia.cz.

The best available techniques represent the most advanced level of development of employed technology and the method of their operation that can be used in the relevant branch under acceptable economic and technical conditions. The techniques achieve the most effective protection of the environment as a whole.

Information on the applications submitted for integrated permission, on the status of the processing of these requests, and documents connected to these applications can be found at www.env.cz/ippc, operated by the Ministry of the Environment. This information is accessible to the public.

Tab. D4.1.1 Počet oznámení podle § 6 zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, 2003–2007
The number of reports under Section 6 of Act No. 100/2001 Sb., as amended, 2003–2007

Rok Year	Záměry oznámené na úrovni MŽP <i>Construction projects reported at the level of the Ministry of the Environment</i>	Záměry oznámené na úrovni krajských úřadů <i>Construction projects reported at the Regional Authorities level</i>
2003	86	559
2004	96	653
2005	134	823
2006	134	1 689 ¹⁾
2007	189	2 979 ²⁾

¹⁾ včetně tzv. podlimitních záměrů v počtu 665
including the so-called below-limit activities totalling 665

²⁾ včetně tzv. podlimitních záměrů v počtu 1522
including the so-called below-limit activities totalling 1522

Zdroj: MŽP, CENIA
Source: ME CR, CENIA

Tab. D4.1.2 Členění záměrů oznámených v ČR (na úrovni MŽP i krajských úřadů) podle odvětví v r. 2007
The classification of activities reported in the CR (at the level of both the Ministry of the Environment and regional authorities) by sector in 2007

Odvětví Branch	Oznámené záměry ¹⁾ <i>Reported activities¹⁾</i>	
	počet/number	%
Odpadové hospodářství <i>Waste management</i>	233	
Čistírnny odpadních vod <i>Waste water treatment plants</i>	147	
Sportovní a rekreační aktivity <i>Sports and leisure-time activities</i>	141	
Vodní hospodářství (včetně odběru podzemní vody) <i>Water management (including groundwater withdrawal)</i>	725	
Zemědělství <i>Agriculture</i>	81	
Těžební průmysl <i>Mining</i>	45	
Energetika <i>Energy production</i>	194	
Průmysl <i>Industry</i>	342	
Dopravní stavby <i>Transport structures</i>	145	
Obchodní a skladovací komplexy vč. parkovišť <i>Business and storage complexes, incl. parking lots</i>	611	
Ostatní <i>Other</i>	504	

¹⁾ včetně tzv. podlimitních záměrů v počtu 1522
including the so-called below-limit activities totalling 1522

Zdroj: MŽP, CENIA
Source: ME CR, CENIA

Tab. D4.1.3 Počet ukončených procesů EIA podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, 2003–2007
The number of completed EIA processes pursuant to Act No. 100/2001 Sb., as amended, 2003–2007

Rok Year	MŽP Ministry of the Environment of CR			Krajské úřady Regional Authorities		
	Ukončeno zjišťovacím řízením <i>Terminated by a fact-finding procedure</i>	Ukončeno vydáním stanoviska <i>Terminated by the issuing of a finding</i>	Ukončeno z jiných důvodů <i>Terminated for other reasons</i>	Ukončeno zjišťovacím řízením <i>Terminated by a fact-finding procedure</i>	Ukončeno vydáním stanoviska <i>Terminated by the issuing of a finding</i>	Ukončeno z jiných důvodů <i>Terminated for other reasons</i>
2003	17	10	4	352	7	14
2004	26	9	2	488	15	43
2005	55	62	5	666	50	59
2006	56	50	6	1 273	56	83
2007	82	43	25	2 761*	62	196

Zdroj: MŽP
Source: ME CR

Tab. D4.1.4 Vydaná stanoviska v r. 2007 podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, o posuzování vlivů na životní prostředí, u posuzovaných koncepcí oznámených na úrovni MŽP
Findings issued in 2007 pursuant to Act No. 100/2001 Sb., as amended, on environmental impact assessment, for the assessment of concepts announced at the ME CR level

Název <i>Name</i>	Předkladatel <i>Submitted by</i>	Stanovisko MŽP <i>Standpoint of ME</i>
Strategie rozvoje Královéhradeckého kraje na léta 2006–2015 <i>Development Strategy of the Hradec Králové Region for 2006–2015</i>	Královéhradecký kraj/ <i>Region</i>	17. 1. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Strategie rozvoje Libereckého kraje <i>Development Strategy of the Liberec Region</i>	Liberecký kraj/ <i>Region</i>	27. 3. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Program rozvoje hospodářsky slabých oblastí Libereckého kraje <i>Development Programme of Economically Weak Areas of the Liberec Region</i>	Liberecký kraj/ <i>Region</i>	27. 3. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Aktualizace návrhové části Programu cestovního ruchu Libereckého kraje 2007–2013 <i>An update of the proposal section of the Tourism Programme of the Liberec Region for 2007–2013</i>	Liberecký kraj/ <i>Region</i>	21. 6. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Aktualizace dokumentu Koncept snižování emisí a imisí znečišťujících látek do ovzduší v Libereckém kraji <i>An update to the Air Emissions and Pollution Concept in the Liberec Region</i>	Liberecký kraj/ <i>Region</i>	25. 7. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Koncepce dopravy Plzeňského kraje <i>Transport Concept of the Pilsen Region</i>	Plzeňský kraj/ <i>Region</i>	27. 7. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Program rozvoje Libereckého kraje 2007–2013 <i>Development Programme of the Liberec Region for 2007–2013</i>	Liberecký kraj/ <i>Region</i>	29. 8. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Program rozvoje Karlovarského kraje 2007–2013 <i>Development Programme of the Karlovy Vary Region for 2007–2013</i>	Karlovarský kraj/ <i>Region</i>	2. 11. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Program rozvoje cestovního ruchu Jihomoravského kraje pro roky 2007–2013 <i>Tourism Development Programme of the South-Moravian Region for 2007–2013</i>	Jihomoravský kraj/ <i>Region</i>	16. 11. 2007 souhlasné <i>approved</i>
Změna č. 1 Plánu rozvoje vodovodů a kanalizací na území Jihočeského kraje – oblast Třeboňská pánev – sever <i>Amendment No. 1 to the Water Mains and Sewerage System Development Plan in the South-Bohemia Region – North of the Třeboň Basin</i>	Jihočeský kraj/ <i>Region</i>	28. 11. 2007 nesouhlasné <i>approved</i>

Zdroj: MŽP, CENIA
 Source: ME CR, CENIA

Tab. D4.1.5 Vydaná stanoviska v r. 2007 podle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, k návrhům Zásad územního rozvoje
Positions issued in 2007 pursuant to Act No. 100/2001 Sb., as amended, regarding the proposed land-development principles

Název <i>Name</i>	Pořizovatel <i>Builder</i>	Stanovisko MŽP podle zákona č. 100/2001 Sb. <i>Standpoint of ME pursuant to Act No. 100/2001 Sb.</i>
Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje <i>Land-development principles of the Olomouc Region</i>	Olomoucký kraj/ <i>Region</i>	6. 11. 2007 souhlasné <i>approved</i>

Zdroj: MŽP, CENIA
Source: ME CR, CENIA

Tab. D4.2.1 Počet podaných žádostí a udělených integrovaných povolení v jednotlivých krajích v letech 2003–2007
The number of applications submitted and integrated permits issued in individual regions, 2003–2007

Kraj <i>Region</i>	Počet podaných žádostí <i>The number of applications</i>					Počet vydaných pravomocných rozhodnutí <i>The number of authorized decisions issued</i>				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Hl. m. Praha <i>The Capital City of Prague</i>	1	1	10	11		0	2	0	14	
Jihočeský	16	9	20	39		4	13	15	27	
Jihomoravský	27	10	45	53		17	14	23	59	
Karlovarský	3	7	13	7		2	4	6	9	
Královéhradecký	19	18	13	16		11	15	15	14	
Liberecký	15	7	8	21		1	14	7	12	
Moravskoslezský	34	12	31	55		6	17	22	35	
Olomoucký	13	8	20	31		2	12	11	23	
Pardubický	21	12	22	50		8	14	12	13	
Plzeňský	13	7	18	30		6	4	15	19	
Středočeský	38	16	37	73		6	31	15	54	
Ústecký	28	15	35	46		5	24	17	39	
Vysočina	19	13	23	19		5	16	16	24	
Zlínský	17	2	12	24		3	16	4	15	
<i>Celkem/Total</i>	264	137	307	475		76	196	178	357	

Zdroj: CENIA
Source: CENIA

Tab. D4.2.2 Celkový počet zařízení IPPC a počet povolovaných zařízení podle kategorií přílohy č. 1 zákona č. 76/2002 Sb., v platném znění, o integrované prevenci, k 31. 12. 2007

Total number of IPPC installations (technical units) and the number of permitted installations (technical units) by categories specified in Annex No. 1 to Act No. 76/2002 Sb., as amended, on integrated prevention, as of 31 Dec 2007

Kategorie zařízení <i>Installation category</i>	Počet zařízení v povolovacím procesu <i>The number of instalations in the application process</i>
1. Energetika <i>Energy</i>	274
2. Zpracování kovů <i>Metal processing</i>	541
3. Zpracování nerostů <i>Mineral processing</i>	139
4. Chemický průmysl <i>Chemical industry</i>	265
5. Nakládání s odpady <i>Waste management</i>	325
6. Ostatní průmysl <i>Other industry</i>	804
Celkem/ <i>Total</i>	2 384

Zdroj: CENIA
Source: CENIA

Anlage 4) Verwendete Interviewprotokolle

Interviewprotokoll	Gesprächspartner	Quelle
Experteninterview , 2 Teilnehmer	Bundesumweltministerium Referat: Umweltinformation	RISP, DFG-Projekt „Europäisierung durch Bürokratisierung“
Experteninterview, 1 Teilnehmer	Bundesumweltministerium Referat: Umweltverträglichkeitsprüfung	RISP, DFG-Projekt „Europäisierung durch Bürokratisierung“
Experteninterview, 1 Teilnehmer	MUNLV Referat: UIG/UDP	RISP, DFG-Projekt „Europäisierung durch Bürokratisierung“
Experteninterview, 3 Teilnehmer	Stadtverwaltung Neuss Umweltamt/Planungsamt	RISP, DFG-Projekt „Europäisierung durch Bürokratisierung“
Experteninterview, 1 Teilnehmer	Stadtverwaltung München Umweltreferat	Diplomarbeit/ Keivandarian; Duisburg 2004
Experteninterview, 2 Teilnehmer	Stadtverwaltung Essen Umweltamt/ Amt für Stadtplanung und Bauordnung	Diplomarbeit/ Keivandarian; Duisburg 2004
Experteninterview, 1 Teilnehmer	Stadtverwaltung Bochum Planungsamt	Diplomarbeit/ Keivandarian; Duisburg 2004
Experteninterview, 1 Teilnehmer	Stadtverwaltung Bochum Untere Wasserbehörde	Diplomarbeit/ Keivandarian; Duisburg 2004
Experteninterview, 1 Teilnehmer	Stadtverwaltung München Planungsamt	Diplomarbeit/ Keivandarian; Duisburg 2004